

Louis VILLECOURT

---



LA  
PROTECTION DES MINORITÉS  
DANS LES  
PAYS BALTIQUES  
ET LA  
SOCIÉTÉ DES NATIONS

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Paris.



BORDEAUX  
IMPRIMERIE J. BIÈRE  
18, 20, 22, RUE DU PEUGUE

1923

La Protection des Minorités  
dans les  
Pays Baltiques et la Société des Nations

Louis VILLECOURT

---

LA  
PROTECTION DES MINORITÉS  
DANS LES  
PAYS BALTIQUES  
ET LA  
SOCIÉTÉ DES NATIONS

---

BORDEAUX  
IMPRIMERIE J. BIÈRE  
18, 20, 22, RUE DU PEUGUE  
—  
1925

## INTRODUCTION

---

Parmi les problèmes qui, dès le début de la Société des Nations, se sont imposés à son attention, figure celui de la protection des minorités. Dès la première heure, elle lui consacra un soin particulier, convaincue que sa solution était une condition essentielle de l'apaisement général et de la consolidation de la paix.

Malgré le noble souci des négociateurs des Traités de respecter les principes placés à leur base, sur la proposition du Président Wilson, et spécialement celui de l'auto-disposition des peuples, les suites d'une politique séculaire uniquement fondée sur le droit du vainqueur et le fait d'une Europe toujours morcelée devaient fatalement se faire sentir et donner aux décisions adoptées un caractère bien éloigné des solutions idéales entrevues. Mais constituer une Tchéco-Slovaquie sans lui donner ses frontières naturelles du quadrilatère de Bohême, faire revivre une Pologne dans les strictes limites de sa population autochtone du moment, étaient de pures impossibi-

lités, et plutôt que de priver ces Etats de viabilité, il fallut bien leur constituer une assiette territoriale, même au prix de la création de nouvelles minorités et par suite de nouveaux problèmes de minorités. Mais à ce mal nécessaire, les négociateurs voulurent donner un correctif de nature à lui enlever l'acuité qu'il avait toujours présentée dans le passé et qui en avait fait une source permanente d'agitation et un danger constant de guerre. Des traités furent exigés des pays possédant des minorités sur leur territoire, pour assurer à celles-ci des droits normaux et les placer sous la garantie de la Société des Nations, c'est-à-dire de la communauté internationale elle-même.

Cependant, toutes les questions concernant les minorités n'avaient pas été résolues et tranchées par les Traités de paix. Toute une série d'entre elles avait été laissée de côté par suite de l'état de trouble de l'Europe orientale. Qu'allait-il advenir de ce grand corps alors agité par la Révolution et qu'avant guerre on nommait la Russie ? Allait-elle conserver son unité ou même une unité relative, ou bien les nombreux corps qui la composaient n'allaient-ils pas se libérer du joug que les tzars leur avaient imposé au cours de leur ascension historique ? Verrait-on un retour prochain de ce pays à l'ordre ou bien assisterait-on à une consolidation du nouveau système de gouvernement qui s'y était installé ?



Toutes questions auxquelles on répondait très diversement et sur lesquelles les Alliés ne purent jamais bien s'entendre.

Au cours de leur politique incertaine, ils s'avisèrent de la naissance et de la formation de nouveaux Etats, affranchis à la fois de l'oppression bolcheviste et de la domination russe. Après avoir assuré leur salut par leurs propres forces, ces Etats proclamaient leur existence, sollicitaient leur entrée dans la communauté internationale, leur admission dans la Société des Nations.

Il y fut donné droit. Mais là aussi existaient de redoutables problèmes de minorités. La Société des Nations en apprécia l'importance et s'en saisit, voulant faire de leur règlement équitable comme une condition morale d'admission de ces Etats dans son sein. Ce fut le vœu voté le 15 décembre 1920 par la 1<sup>re</sup> Assemblée de la Société des Nations.

« Dans le cas où les Etats baltiques, caucasiens et l'Albanie <sup>1</sup> seraient admis dans la Société des Nations, l'Assemblée leur recommande de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités de minorités et leur demande de vouloir bien se mettre d'accord avec le conseil sur les détails d'application ».

Quelle fut la suite donnée à ce vœu ? Comment ces Etats entendirent-ils l'appel qui leur fut fait ?

1. Cette dernière ajoutée après coup.

Voilà ce que nous nous proposons de traiter dans cette étude.

Nous nous bornerons à le faire pour les Etats baltiques sur lesquels les circonstances nous ont permis de recueillir quelque documentation ainsi que des impressions directes. Une même position géographique, une certaine similitude de climat, une communauté relative de passé historique, de religion, donnent à cette étude un caractère d'unité qui ferait défaut si l'on y adjoignait l'Albanie, et *a fortiori* les républiques caucasiennes, dont il ne saurait d'ailleurs être question du fait des circonstances politiques.

Sur la façon même de traiter ce sujet, nous avons envisagé une double possibilité. Faire de l'étude des engagements pris par ces divers Etats envers la Société des Nations la partie fondamentale de notre travail, sans entrer dans l'examen de leur mise en vigueur, ou bien au contraire faire de l'exposé de ces engagements une simple introduction à l'étude du statut juridique des minorités dans chacun de ces pays.

Ce dernier système eut été incontestablement le plus intéressant. Mais quelle que soit la documentation que nous ait permis de recueillir un séjour assez prolongé dans cette région de l'Europe, des lacunes trop considérables eussent subsisté en raison de son extrême complexité. C'est un vaste domaine dans lequel entre aussi bien la question de la réforme agraire,

que celle de la naturalisation, aussi bien celle de l'autonomie administrative que de l'autonomie culturelle — questions qui ne sont d'ailleurs pas encore toutes réglées et dont l'exposé et la critique eussent nécessité un développement théorique considérable, en même temps qu'une présentation détaillée des conditions locales.

Aussi bien, nous en sommes-nous tenus à la tâche plus facile d'exposer les pourparlers menés par la Société des Nations avec les Etats baltiques pour la fixation de leurs obligations internationales en matière de protection des minorités, d'indiquer les résultats obtenus et de donner une appréciation critique des uns et des autres.

Nous laisserons à l'expression « Pays baltiques » le sens qui lui a été donné dans le vœu de la 4<sup>re</sup> Assemblée et comprendrons sous cette appellation, la Finlande, l'Esthonie, la Lettonie et la Lithuanie.

Notre étude portera sur la question générale de la protection des minorités dans ces pays et non pas sur les problèmes spéciaux qui s'y sont posés et ont fait l'objet de solutions particulières.

C'est ainsi qu'en ce qui concerne la Finlande nous négligerons le problème de la protection de la population suédoise des Iles d'Aland, pour la raison que, de même que le statut juridique des îles a été réglé



par un accord particulier<sup>1</sup>, de même le statut de leurs habitants a fait l'objet d'un examen et d'une solution du Conseil de la Société des Nations<sup>2</sup>, indépendante de l'examen et de la solution du problème général de la protection des minorités en Finlande.

Nous laisserons également de côté l'examen du statut réel ou de la situation faite à la minorité polonaise de Lithuanie, en raison des rapports spéciaux existant entre ce pays et la Pologne par suite du conflit de Vilno.

Nous nous en tiendrons exclusivement à l'étude du problème général dans chacun de ces pays. Notre plan sera le suivant :

Nous procéderons dans une première partie à l'exposé des pourparlers entre la Société des Nations et ces pays suivant l'ordre chronologique de leur aboutissement *virtuel*<sup>3</sup>, à l'exception cependant de ceux menés avec l'Esthonie et la Lettonie, que nous étudierons simultanément en raison de leur corrélation et similitude.

Une seconde partie comprendra l'appréciation critique des mobiles animant la Société des Nations en

1. Convention complémentaire à la Convention du 30 mars 1856. Annexe au Traité de Paris, relative à la non-fortification et à la neutralisation des Iles d'Aland, signée à Genève le 21 octobre 1921 par l'Empire britannique, la France, l'Italie et les Etats riverains de la Baltique.

2. Les garanties spéciales à assurer par la Finlande à la population des Iles d'Aland ont été adoptées par le Conseil le 27 juin 1921.

3. Voir note page 26.

matière de protection des minorités, de la conduite des pourparlers et des solutions intervenues.

Enfin, nous nous permettrons dans la conclusion d'indiquer quelles sont, à notre avis, les conditions à satisfaire pour obtenir la meilleure observation des engagements souscrits et par suite rendre réellement efficace dans les pays baltiques l'action de la Société des Nations en matière de protection des minorités.

---

## PREMIÈRE PARTIE.

---

### Fixation des Obligations Internationales des Etats Baltiques

---

Le point initial de toute l'activité de la Société des Nations en vue de la protection des minorités dans les Pays baltiques se trouve dans la Résolution adoptée le 15 décembre 1920 par la I<sup>re</sup> Assemblée, aux termes de laquelle :

« Dans le cas où les Etats baltiques, caucasiens et l'Albanie seraient admis dans la Société des Nations, l'Assemblée leur recommande de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités de minorités, et leur demande de vouloir bien se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application ».

C'est sur ce texte, si modeste dans sa forme, que s'appuieront le Secrétariat et le Conseil pour demander aux Etats baltiques — entrés dans la Société des Nations — compte de leur attitude en face des mi-

norités de race, de langue ou de religion habitant leur territoire, et pour faire du statut juridique de celles-ci un statut d'ordre international.

Voyons donc quelle fut cette action de la Société des Nations et quel fut son succès auprès de chacun des Etats envisagés, d'abord auprès de la Finlande, ensuite de l'Esthonie, de la Lettonie et de la Lithuanie.

### FINLANDE.

C'est à l'occasion même de sa demande d'admission dans la Société des Nations que la Finlande, la première parmi les Etats baltiques, se vit demander la réalisation des principes recommandés par l'Assemblée en matière de protection des minorités.

Cette demande était soumise à l'examen de la 3<sup>e</sup> Commission au moment même où s'y discutait, ainsi que devant l'Assemblée, la question de la protection des minorités. Un lien s'établit entre elles. Et le 15 décembre, c'est-à-dire le jour même où l'Assemblée émettait la recommandation précédemment citée, le Président de la Délégation finlandaise, pour répondre à un désir exprimé par Lord Robert Cecil, lui adressait une lettre<sup>1</sup> lui donnant toute garantie à ce sujet.

1. En voici le texte :

Genève le 15-12-1920.

Cher Lord Robert Cecil,

Me référant à notre conversation d'aujourd'hui, je tiens à vous

Aussi lorsque, le lendemain, la demande d'admission de la Finlande fut soumise pour décision à l'Assemblée, elle ne souleva aucune difficulté. Le rapporteur de la 5<sup>e</sup> Commission déclara que ce pays avait satisfait à toutes les conditions exigées par le Pacte, et soulignant le plein accord du représentant de la Finlande avec le vœu émis la veille par l'Assemblée, conclut en recommandant à celle-ci l'admission de la Finlande.

Cette admission fut prononcée. La Finlande allait bientôt avoir à justifier qu'elle se conformait au vœu du 15 décembre 1920.

communiquer que les stipulations, concernant les minorités de religion, de race et de langue, actuellement en vigueur en Finlande correspondent au plein sens du mot aux principes qui sont à la base des traités de minorités.

Les principes de la législation finlandaise sont à cet égard identiques à ceux de la législation des pays scandinaves, particulièrement à ceux de la Suède. Après sa séparation d'avec la Suède, en 1809, la Finlande, en Etat autonome et constitutionnel, a modernisé sa législation.

En demandant d'être admise comme membre de la Société des Nations, la Finlande désire sincèrement collaborer effectivement à la réalisation des buts élevés que la Société poursuit, aussi en ce qui concerne les principes généralement reconnus par la Société quant à la protection des minorités.

Si un examen attentif par le Conseil des lois finlandaises concernant les minorités constatait des divergences entre ces lois et les principes susmentionnés, je suis vivement persuadé que mon Gouvernement prendra toutes les mesures dans l'ordre parlementaire pour réaliser des réformes nécessaires.

Personnellement convaincu de la justice de ces principes, je serai heureux d'agir auprès de mon Gouvernement en faveur de la réalisation des principes énoncés par la Haute Assemblée.

Veuillez agréer,.....

ENCKELL.



Il convient ici de rappeler que nous négligerons complètement le problème de la protection de la minorité particulière des îles d'Aland pour nous attacher uniquement à celui de la protection des minorités en général.

Dès le 20 décembre, dans la lettre même par laquelle il informait le Gouvernement finlandais de l'admission de la Finlande dans la Société des Nations, le Secrétaire général l'avisa du vœu de l'Assemblée. Il lui notifia, dans une lettre ultérieure, qu'il aurait à soumettre ce vœu, en ce qui concernait la Finlande, à l'examen du Conseil. Il priait en conséquence, le Président du Conseil des Ministres de lui faire savoir si le Gouvernement finlandais désirait présenter à ce sujet des observations au Conseil.

Les 16 et 28 juin 1921, le Ministre de Finlande à Paris, M. Enckell faisait tenir au Secrétaire général de la Société des Nations un mémorandum de son Gouvernement sur la question, ainsi que plusieurs documents annexes. Le Conseil de la Société des Nations, qui tenait alors à Paris sa XIII<sup>e</sup> Session, n'ayant pas la possibilité matérielle d'en aborder l'étude, en confia, le 27 juin, l'examen au représentant de la Grande-Bretagne, avec prière de présenter un rapport à la prochaine session.

La question revint devant le Conseil le 2 octobre 1921. M. Fisher y donna lecture de son rapport.

« Si l'on compare, y disait-il notamment, les traités de minorités et la loi constitutionnelle de Finlande, on voit que les stipulations desdits traités définissant les droits des personnes appartenant aux minorités de race, de religion ou de langue (à l'exception de celles qui portent sur des conditions particulières et locales) sont, dans leurs points essentiels, pleinement couvertes par ladite loi. En outre, les traités de minorités prévoient que les stipulations qu'ils renferment seront placées sous la garantie de la Société des Nations. Ils prévoient également que, dans certaines circonstances, la Société des Nations pourra être appelée à prendre des mesures. Le Conseil de la Société des Nations a adopté, le 27 juin 1921, une disposition analogue relative à la situation de la population des îles d'Aland. En ce qui concerne la situation des autres minorités en Finlande, les garanties données par la constitution et la législation, telles qu'elles sont exposées dans le mémoire finlandais, me paraissent tout à fait satisfaisantes ».

Puis en conclusion :

« Je propose à mes collègues d'adopter la résolution suivante :

« 1<sup>o</sup> Le Conseil de la Société des Nations prend acte des renseignements qui lui ont été fournis sur la situation des minorités de race, de religion et de langue en Finlande, par le représentant de la Finlande, dans les lettres des 16 et 28 juin 1921.

« 2° Un exemplaire du présent rapport et de la résolution sera communiqué à l'Assemblée à titre d'information ».

Se rangeant à l'avis de son rapporteur, le Conseil adopta sans discussion, la résolution proposée.

La Finlande avait fait consacrer le principe de son égalité en matière de protection des minorités. Aucune obligation spéciale ne lui incombait. Le droit commun était sa loi.

### **ESTHONIE, LETTONIE, LITHUANIE.**

Moins heureuses que la Finlande, l'Esthonie, la Lettonie et la Lithuanie ne furent pas admises dans la Société des Nations par la première Assemblée. Elles durent présenter une nouvelle demande en septembre 1921. Les préoccupations du Secrétariat, en matière de protection des minorités, n'étaient pas alors moindres que l'année précédente. Il semblait au contraire que la consolidation du jeune organisme international le poussait à une action plus énergique, l'autorisait à des initiatives plus hardies.

Si, en 1920, Lord Robert Cecil avait pris sur lui d'exprimer le désir de recevoir l'assurance écrite que le gouvernement finlandais était d'accord avec sa propre interprétation de la résolution de l'Assemblée du 15 décembre, en 1921, ce fut le Secrétariat

lui-même qui demanda aux représentants des Etats baltiques une adhésion formelle à ce même vœu.

Et c'est ainsi que le représentant de l'Esthonie signa, le 13 septembre — et ceux de la Lettonie et de la Lithuanie, le lendemain, — la formule de déclaration suivante :

« Le Gouvernement (esthonien, letton, lithuanien) déclare adhérer volontiers au vœu émis par l'Assemblée de la Société des Nations, le 15 décembre 1920, et être prêt à entrer en pourparlers avec le Conseil de la Société pour préciser l'étendue et les détails d'application de ses obligations internationales pour la protection des minorités ».

Le 22 septembre, les trois Etats baltiques étaient admis par l'Assemblée comme membres de la Société des Nations.

Se référant à cette déclaration, le Secrétaire Général de la Société des Nations, informa, dès le 6 octobre, chacun des gouvernements esthonien, letton et lithuanien que la question serait inscrite à l'ordre du jour du prochain Conseil, et leur notifia, le 15 décembre, l'ouverture de la session pour le 10 janvier 1922 à Genève.

Le 11 janvier, à sa 3<sup>e</sup> séance, le Conseil fut saisi de la question. M. Gastao da Cunha, représentant du Brésil, rapporteur désigné, après avoir rappelé la recommandation de la 1<sup>re</sup> Assemblée et la déclaration des premiers délégués esthonien, letton, lithua-

nien, des 13 et 14 septembre, donna lecture de son rapport. Il y émettait l'avis que :

« ...la précision de l'étendue et des détails d'application des obligations internationales de l'Esthonie, (la Lettonie, la Lithuanie), relative à la protection des minorités pourrait être faite sous la forme d'une déclaration de la part de l'Esthonie, (la Lettonie, la Lithuanie) devant le Conseil de la Société des Nations », déclaration « dont les stipulations pourraient être placées sous la garantie de la Société des Nations, à l'instar des stipulations contenues dans les Traités dits de minorités ».

Pour conclure, M. da Cunha proposait l'adoption de la résolution suivante :

« Le Conseil invite le représentant de l'Esthonie (la Lettonie, la Lithuanie) à se mettre en rapport avec le Secrétariat international en vue de la préparation d'un projet de déclaration relative à la protection des minorités en Esthonie, (Lettonie-Lithuanie).

« Le Secrétaire général est prié de présenter un rapport avant la fin de la présente session sur l'état de la question ».

Il proposa, en outre, verbalement au Conseil « d'ajouter à cette résolution un paragraphe aux termes duquel le Gouvernement esthonien (et de même les Gouvernements letton et lithuanien) s'engagerait à prendre toutes les dispositions nécessaires dans un délai de 6 mois et à les soumettre au Conseil ».



Sur la remarque du représentant de l'Esthonie qu'une législation nouvelle n'était pas nécessaire en Esthonie, attendu que la protection des minorités y était assurée par la Constitution existante, le Président proposa et le Conseil accepta de remettre la discussion à une séance ultérieure afin de permettre au représentant de l'Esthonie de déposer au Secrétariat général les textes de loi se rapportant à la question.

La même procédure fut adoptée vis-à-vis de la Lettonie, sur une remarque analogue de son représentant, et vis-à-vis de la Lithuanie, par esprit de symétrie.

Après plusieurs conversations entre les représentants de chacun des trois pays et les membres de la Section des minorités du Secrétariat, la question revint devant le Conseil le 14 janvier, mais sans autre résultat que son renvoi à la session suivante, avec demande de poursuivre les pourparlers sous les auspices du représentant du Brésil et invitation à chacun des trois Gouvernements de « soumettre au Conseil le plus tôt possible — pour autant que cela n'a pas encore eu lieu — tous documents législatifs et en général des renseignements détaillés sur la situation des minorités en Esthonie, (Lettonie, Lithuanie) ».

Elle fut, en mai suivant, évoquée à la 18<sup>e</sup> session du Conseil, qui vit s'ouvrir deux voies vers la solution

du problème : l'une d'adhésion aux demandes du Secrétariat, l'autre de pourparlers et de discussions. La Lithuanie suivit la première, en signant la déclaration qui lui était demandée, l'Esthonie et la Lettonie entrèrent dans la seconde, en refusant de lier leur pays par la signature de ce texte qui constituait à leurs yeux un véritable traité de minorités.

Nous envisagerons donc successivement chacune des solutions intervenues.

### **Lithuanie.**

Lorsque la protection des minorités en Lithuanie revint devant le Conseil, le 12 mai 1922, l'accord était réalisé entre le représentant de Lithuanie et la Section des minorités du Secrétariat.

Le rapport de M. de Gama, qui, le 14 janvier, avait succédé à M. da Cunha comme rapporteur des questions de protection des minorités, se terminait par un projet de déclaration à soumettre à la signature du représentant de la Lithuanie. Celui-ci affirma « le Gouvernement lithuanien heureux de pouvoir déclarer qu'il accepte le texte de la déclaration proposée et qu'il en observera strictement les stipulations ».

Le même jour, M. Sidzikauskas signait la déclaration au nom de son Gouvernement, et, le 15 mai, M. Clark en informait le Conseil.

Il lui rappelait, en outre, dans un bref rapport, que « l'article 9 de cette déclaration stipule que dans la mesure où les stipulations de la déclaration affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations ».

et concluait : « Il me semble utile que le Conseil décide dès à présent de placer les stipulations de cette déclaration sous la garantie de la Société des Nations, à partir de la date de la ratification par le Gouvernement lithuanien ».

Sur ces conclusions, le Conseil adopta la résolution suivante :

« Le Conseil de la Société des Nations,

« Prend acte de la déclaration signée à Genève, le 12 mai, par le représentant de la Lithuanie au nom de son Gouvernement, au sujet de la protection des minorités, et décide que les stipulations de cette déclaration, dans la mesure où elles affectent des minorités de religion, de race ou de langue, seront placées sous la garantie de la Société des Nations, à partir de la date à laquelle elles auront été ratifiées par le Gouvernement lithuanien.

« Le Gouvernement lithuanien est prié d'aviser le Secrétaire Général, dans le plus bref délai possible, de la ratification de cette déclaration ».

Cette ratification se fit longuement attendre<sup>1</sup> et, finalement, n'eut pas lieu, parce qu'inutile<sup>1</sup>.

Le 11 décembre 1923, à la 3<sup>e</sup> séance de la 27<sup>e</sup> session du Conseil, le délégué de la Lithuanie donna, en effet, lecture de la résolution suivante adoptée le 4 décembre précédent par le Parlement lithuanien.

« Le Seimas, ayant pris connaissance de la déclaration lithuanienne relative aux droits des minorités ethniques et religieuses, en prend acte et décide que, vu l'article 30 de la Constitution, il n'y a pas lieu à ratification.

Le Conseil adopta en conséquence, sur la proposition de M. Souza Dantas, rapporteur, la résolution ci-après :

1<sup>o</sup> Le Conseil prend acte de la note du représentant de la Lithuanie en date du 11 décembre 1923, relative à la question de la ratification de la déclaration, signée par le représentant de la Lithuanie le 12 mai 1922, relative à la protection des minorités en Lithuanie;

2<sup>o</sup> Le Conseil considère, d'accord avec le gouvernement lithuanien, cette déclaration comme entrée en vigueur et décide que les stipulations de cette déclaration, dans la mesure où elles affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion

1. C'est pourquoi nous avons considéré la date du 12 mai 1922 comme marquant l'aboutissement des pourparlers entre la Lithuanie et le Conseil, ceux qui suivirent jusqu'à l'accord définitif du 11 décembre 1923 n'ayant porté que sur la ratification.

et de langue, seront placées sous la garantie de la Société des Nations.

Voici le texte de cette déclaration qui a fixé les obligations internationales de la Lithuanie en matière de protection des minorités.

*Déclaration.*

« *Article premier.* — Les stipulations contenues dans la présente déclaration sont reconnues comme lois fondamentales en Lithuanie. Aucune loi, aucun règlement ni aucune mesure officiels ne seront en contradiction ou en opposition avec ces stipulations. et aucune loi, aucun règlement ni aucune mesure officiels ne prévaudront contre elles.

« *Article II.* — Il sera accordé à tous les habitants de la Lithuanie pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté, sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion.

« Tous les habitants de la Lithuanie auront droit au libre exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

*Article III.* — « Le Gouvernement lithuanien informera le Conseil de la Société des Nations de toutes stipulations constitutionnelles ou législatives relatives aux conditions nécessaires pour acquérir la qualité de ressortissant lithuanien.



« Sont reconnus ressortissants lithuaniens toutes personnes nées sur le territoire de l'Etat lithuanien après la date de la présente déclaration et qui ne peuvent se prévaloir d'une autre nationalité de naissance.

« *Article IV.* — Tous les ressortissants lithuaniens seront égaux devant la loi et jouiront des mêmes droits civils et politiques, sans distinction de race, de langage ou de religion.

« La différence de religion, de croyance ou de confession ne devra nuire à aucun ressortissant lithuanien, en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, notamment pour l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries.

« Il ne sera édicté aucune restriction contre le libre usage par tout ressortissant lithuanien d'une langue quelconque, soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse ou de publication de toute nature, soit dans les réunions publiques.

« Nonobstant l'établissement par le Gouvernement lithuanien d'une langue officielle, des facilités convenables seront données aux ressortissants lithuaniens de langue autre que le lithuanien, pour l'usage de leur langue, soit oralement, soit par écrit, devant les tribunaux.

« *Article V.* — Les ressortissants lithuaniens appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties, en droit et en fait, que les autres ressortissants lithuaniens. Ils auront, notamment, un droit égal à créer, diriger et contrôler à leurs frais des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion.

« *Article VI.* — En matière d'enseignement public, le Gouvernement lithuanien accordera dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants lithuaniens de langue autre que la langue lithuanienne, des facilités appropriées pour assurer que, dans les écoles primaires, l'instruction sera donnée, dans leur propre langue, aux enfants de ces ressortissants lithuaniens. Cette stipulation n'empêchera pas le Gouvernement lithuanien de rendre obligatoire l'enseignement de la langue lithuanienne dans les écoles.

Dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants lithuaniens appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, ces minorités se verront assurer une part équitable dans le bénéfice et l'affectation des sommes qui pourraient être attribuées sur les fonds publics

par le budget de l'Etat, les budgets municipaux ou autres, dans un but d'éducation, de religion ou de charité.

« *Article VII.* — Des comités scolaires, désignés sur place par les communautés juives de Lithuanie, assureront, sous le contrôle général de l'Etat, la répartition de la part proportionnelle des fonds publics assignés aux écoles juives en conformité avec l'article VI, ainsi que l'organisation et la direction de ces écoles.

« Les dispositions de l'article VI concernant l'emploi des langues dans les écoles seront applicables aux dites écoles.

*Article VIII.* — « Les Juifs ne seront pas astreints à accomplir des actes quelconques constituant une violation de leur sabbat, et ne devront être frappés d'aucune incapacité s'ils refusent de se rendre devant les tribunaux ou d'accomplir des actes juridiques le jour du Sabbat. Toutefois, cette disposition ne dispensera pas les Juifs des obligations imposées à tous les ressortissants lithuaniens en vue des nécessités du service militaire, de la défense nationale ou du maintien de l'ordre public.

« La Lithuanie déclare son intention de s'abstenir de prescrire ou d'autoriser des élections, soit générales, soit locales, qui auraient lieu un samedi; aucune inscription électorale ou autre ne devra obligatoirement se faire un samedi.

« *Article IX.* — Dans la mesure où les stipulations des articles précédents de la présente déclaration affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations. Elles ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations.

« Tout membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations, et le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance.

« En cas de divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait concernant ces articles, entre la Lithuanie et une Puissance quelconque, Membre du Conseil de la Société des Nations, cette divergence sera considérée comme un différend ayant un caractère international, selon les termes de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Tout différend de ce genre sera, si l'autre partie le demande, déféré à la Cour permanente de Justice. La décision de la Cour permanente sera sans appel et aura la même force et valeur qu'une décision rendue en vertu de l'article 13 du Pacte. »

### **Esthonie, Lettonie**

Bien différents et moins aisés allaient être les pourparlers entre l'Esthonie et la Lettonie, et le Conseil de la Société des Nations, et plus proche du droit commun la solution qui en marqua le terme.

Nous suivrons, dans leur ordre chronologique, la marche des événements sans chercher à grouper ensemble ceux qui intéressent l'un ou l'autre de ces pays, en raison de leur parallélisme et de leur répercussion constante les uns sur les autres.

La veille même de la séance du Conseil du 11 janvier 1922, le Représentant letton avait adressé au Secrétaire général un long mémorandum destiné à éclairer le Conseil sur la situation des minorités en Lettonie. Ce document, de pure information, contenait outre des données statistiques sur l'ethnographie du pays et sur la représentation des diverses nationalités à l'Assemblée constituante et aux Conseils municipaux, une analyse de la loi fixant la nationalité lettonne et un exposé des conditions faites aux minorités pour leur permettre de satisfaire leurs besoins culturels.



Dans deux nouvelles notes des 18 et 20 mars suivants au Secrétaire général, le représentant de la Lettonie complétait les données de son memorandum du 10 janvier, en apportant dans la première des renseignements sur la question de la naturalisation et dans la seconde les vues de son Gouvernement sur la position générale de la question.

Le Gouvernement letton, y lit-on en substance, ayant établi une égalité entière entre tous les ressortissants sans distinction de nationalité et s'apprêtant à accorder aux minorités des droits qui rompent en leur faveur le principe général du traitement égalitaire de tous les citoyens, estime avoir assuré la protection des minorités en Lettonie d'une manière beaucoup plus effective et à un degré beaucoup plus élevé que dans la grande majorité des autres Etats de la Société des Nations. Cette note indique ensuite la nature actuelle de la protection internationale des minorités, son caractère juridique (spécialité, absence de réciprocité et défaut de généralité) et les raisons qui s'opposent à son acceptation présente par la Lettonie. Pour conclure, le représentant letton, demande qu'étant donné les conditions, la protection des minorités soit laissée dans le ressort de la législation intérieure de la Lettonie, qui a d'ailleurs parfaitement satisfait à cette tâche, et que cet état de choses soit constaté par l'organe compétent de la Société des Nations, au moyen d'une déclaration adéquate, comme il a été fait pour la Finlande.

De son côté, le représentant de l'Esthonie auprès de la Société des Nations, adressa le 22 mars, à M. da Gama, nouveau rapporteur, un mémoire accompagné d'un certain nombre de documents.

Ce mémoire fournit des données statistiques sur la population autochtone et les minorités ethniques du pays, indique les droits garantis à chacun par la Constitution et par les lois postérieures, spécialement en ce qui concerne les droits privés et publics, civiques et politiques, les droits culturels, l'acquisition de la nationalité. Il fait ressortir que toute la législation concernant les droits et la protection des minorités a été librement créée de toutes pièces par l'Esthonie depuis sa naissance à la vie indépendante, et justifie de la sorte l'adhésion empressée de son pays au vœu de l'Assemblée. Considérant que la protection des minorités et de leurs intérêts particuliers est parfaitement garantie en Esthonie, le mémoire conclut qu'il n'y a pas lieu de demander à l'Esthonie l'élaboration de traités spéciaux.

Evoquée à nouveau devant le Conseil, le 12 mai, dans la 3<sup>e</sup> séance de sa 18<sup>e</sup> session, la question des minorités en Lettonie, en raison de l'absence du rapporteur, du dépôt d'un nouveau mémoire letton et de la difficulté des problèmes soulevés, fut renvoyée à la session suivante du Conseil.

Même décision fut prise le 15 mai en ce qui concerne l'Esthonie.

Dans ce nouveau mémoire du 11 mai 1922, M. Walters, représentant de la Lettonie, reprend d'abord et groupe les données et points de droit présentés dans les documents précédents. Il consacre une première partie à un exposé d'ensemble de la situation et des droits des minorités. Dans une seconde partie, il reproduit l'argumentation générale, déjà présentée par son Gouvernement, dans sa précédente note du 20 mars, et la termine par la proposition suivante :

« Se basant sur les diverses argumentations qui précèdent, il faut reconnaître que la protection des minorités doit être laissée, dans les conditions actuelles, du ressort de la législation intérieure des Etats ou alors réglée par une Convention générale ou des traités internationaux conclus sur la base de la réciprocité des engagements pour les Etats signataires ».

Puis dans une troisième partie, entièrement nouvelle, il passe à l'analyse des principaux traités de minorités, à l'examen juridique de leurs stipulations essentielles, et entreprend de démontrer, par la comparaison des lois et l'exposé des faits, que la législation lettonne a spontanément atteint pour le moins le même degré de libéralité que lesdits traités, assurant ainsi la protection des minorités de son territoire dans la plus grande mesure compatible avec l'unité intérieure de l'Etat.

Le représentant de la Lettonie signale enfin que

« disposé à assurer la protection des minorités par tous les moyens à sa disposition, à la condition que ces moyens ne soient pas en opposition avec sa souveraineté, le Gouvernement letton a conclu à Varsovie, le 18 mars 1922, un accord comprenant certaines prescriptions relatives à ce sujet<sup>1</sup>. »

« La Lettonie, conclut-il, sera toujours prête à conclure des accords semblables avec d'autres pays. Elle exige uniquement la réciprocité de tels accords, seule base juste dans les traités internationaux conclus entre pays égaux.

« Mais la Lettonie ne peut, en sa qualité de membre de la Société des Nations, d'une organisation qui a, pour la première fois, mis en pleine lumière le principe de l'égalité juridique de tous les Etats, accepter de prendre des obligations qui ne seraient pas également prises par les autres Etats faisant partie de la Société, alors que tous les membres de la Société des Nations sont considérés comme égaux ».

Enfin une quatrième et dernière partie est consacrée à l'étude de la naturalisation dans la pratique

1. Il s'agit de l'Accord signé à la Conférence des Etats baltiques entre la Pologne, la Finlande, l'Esthonie et la Lettonie — accord qui n'a pas été mis en vigueur par suite de la non-ratification de la Finlande.

L'art. 5 de cet accord se rapportait à la protection des minorités et stipulait :

« Les Etats, dans lesquels se trouvent des minorités ethniques appartenant à la race dominante de l'un des autres Etats contractants garantissent la conservation et le libre développement de leurs organisations culturelles nationales ».

internationale et atteste que les dispositions de la loi lettonne répondent « aux directives de la science juridique moderne ».

A cette même session de mai, un rapport préliminaire de M. da Gama avait été communiqué à titre d'information par M. Clark aux représentants de l'Esthonie et de la Lettonie. En réponse à ce rapport, qui ne fut ni remis aux membres du Conseil, ni rendu public, M. Walters répondit par deux notes des 17 et 31 juillet et M. Pusta par une lettre en date du 9 août.

Par ces documents qui veulent être une réfutation de la thèse du rapporteur, on peut assez clairement se rendre compte des principes soutenus par celui-ci. On peut d'ailleurs indiquer que ce même rapport sera présenté en septembre au Conseil, avec seulement de légères modifications de détail, le jugement de M. da Gama n'ayant pas été influencé par les réponses lettonne et esthonienne.

Dans sa lettre du 17 juillet, M. Walters fait remarquer avant tout, que, par sa Résolution du 15 décembre, la première Assemblée n'a pas posé une condition, mais formulé un vœu. La Lettonie qui a bien accepté ce vœu, s'est engagée, par son acceptation, non pas à entériner les propositions qui lui seraient soumises par le Conseil, mais à chercher à se mettre d'accord avec lui. Aussi se réservera-t-elle, jusqu'à l'établissement d'une protection générale des minorités, le droit de disposition dans cette question. Le



projet de rapport fait d'ailleurs ressortir lui-même que les stipulations déjà en vigueur en Lettonie correspondent aux principes des traités des minorités. M. Walters s'en tient donc à la demande qu'il a déjà précédemment formulée et qui constitue à son avis la seule solution actuellement possible et équitable, à savoir : une déclaration du Conseil reconnaissant que « les garanties données par la législation lettone, telles qu'elles ont été exposées dans les mémoires présentés, sont tout à fait suffisantes pour assurer la protection des minorités du pays. »

L'autre lettre, du 31 juillet, contenait les données statistiques les plus récentes en matière d'enseignement.

Dans sa lettre du 9 août à M. da Gama, le représentant de l'Esthonie s'efforce de répondre point par point aux affirmations de rapport préliminaire.

Il insiste, lui aussi, sur le caractère de simple recommandation du vœu de l'Assemblée du 15 décembre 1920 et montre que, malgré sa situation particulière résultant du faible pourcentage des minorités vivant sur son territoire, l'Esthonie a néanmoins assuré à celles-ci des garanties plus considérables que celles inscrites aux traités dits de minorités. D'ailleurs, ces traités, qui furent, soit imposés à des Puissances vaincues, soit exigés d'Etats nés de la guerre et en contre-partie d'avantages conférés, ne pouvaient recevoir une application nouvelle dans le cas de l'Esthonie née dans des conditions bien différentes.

M. Pusta procède ensuite à la critique de quelques-uns des articles de la déclaration que le rapporteur voulait proposer au Conseil de recommander à la signature du Gouvernement esthonien, puis expose les difficultés internes qui s'opposent à son acceptation. Il souligne notamment qu'une telle déclaration, qui tend à placer la loi constitutionnelle sous la garantie de la Société des Nations, ne pourrait être faite sans un vote populaire, étant donné que la Constitution esthonienne n'admet comme parties intégrantes des lois esthoniennes que « les règles générales du droit international universellement reconnues ».

Le représentant de l'Esthonie dépose une conclusion identique à celle de son collègue letton : « Les garanties accordées par l'Esthonie à ses minorités allant beaucoup plus loin que celles figurant dans les « traités de minorités », il suffirait que le Conseil prit acte des dispositions de notre législation, comme il fut fait dans le cas de la Finlande ».

Le 1<sup>er</sup> septembre, M. da Gama présenta au Conseil son rapport sur la protection des minorités en Esthonie qui n'était, en fait, ainsi que nous l'avons dit, que la reproduction de son rapport préliminaire de mai, légèrement modifié cependant sur quelques points.

Après un exposé historique succinct de la question et un résumé du mémorandum de M. Pusta du 22 mars, le rapporteur y donne son point de vue sur la portée de l'engagement pris par l'Esthonie en ma-

tière de protection des minorités, ainsi que sur la manière dont ce pays peut être sollicité de remplir ses obligations. Il propose alors la signature par l'Esthonie d'une déclaration au Conseil, « dont la teneur devrait être, autant que possible, conforme à celle des traités de minorités », et dont le texte, soumis par le rapporteur, était identique à celui de la déclaration précédemment acceptée par la Lithuanie<sup>1</sup>.

Sur la proposition du rapporteur, la discussion de la question fut remise à une séance ultérieure, afin de permettre aux membres du Conseil de prendre plus ample connaissance du rapport et des observations à son sujet contenues dans la lettre de M. Pusta du 9 août 1922. Elle fut reprise le 20 septembre, en séance privée du Conseil. Dans le nouveau rapport, dont il donna lecture, M. da Gama s'efforça de réfuter les observations du représentant de l'Esthonie sur le point principal soulevé par celui-ci, à savoir la portée de l'adhésion de l'Esthonie au vœu de l'Assemblée. Le rapporteur émit l'avis que la déclaration faite par le premier délégué de l'Esthonie à la II<sup>e</sup> Assemblée n'avait pas pour objet de constater si la législation esthonienne prévoyait pour les minorités un traitement équitable, mais — « et, dit-il, le texte même de la déclaration semble l'indiquer » — de « prévoir l'établissement de certaines règles pour préciser

1. V. supra p. 27. Les deux articles 7 et 8 relatifs aux Juifs en étaient cependant exclus.

les obligations internationales de l'Esthonie pour la protection des minorités ». C'est pourquoi « il a rédigé un projet de déclaration qui, en général, est conforme aux stipulations qu'on trouve dans les traités pour la protection des minorités, notamment la règle que les obligations pour la protection des minorités sont reconnues comme étant d'intérêt international et placées sous la garantie de la Société des Nations ».

En ce qui concerne la demande esthonienne d'une solution identique à celle obtenue par la Finlande, M. da Gama fait remarquer que ce dernier pays n'avait pas signé de déclaration analogue à celle du Gouvernement esthonien du 13 septembre 1921 et n'était pas un Etat nouveau.

Invité à présenter ses observations sur les différentes clauses du projet qui lui est soumis, le représentant de l'Esthonie réitère que le vœu de l'Assemblée du 15 décembre constitue une recommandation et non pas une obligation. Il rappelle une déclaration de Lord Robert Cecil estimant qu'une distinction devait être faite entre les Etats nés du démembrement de l'Autriche-Hongrie et ceux qui — comme l'Esthonie — avaient conquis eux-mêmes leur liberté. Puis il établit à nouveau la similitude de la situation en Esthonie et en Finlande, et revendique pour son pays le traitement appliqué à cette dernière. Il

prie enfin le Conseil de prendre simplement acte de la législation esthonienne et de constater qu'elle est conforme au vœu de l'Assemblée. Le rapporteur déclarant n'avoir pas été convaincu par ces explications, la question fut réservée pour un examen ultérieur.

Le 26 septembre, M. da Gama déposa également devant le Conseil son rapport sur la protection des minorités en Lettonie. Son ordonnance et ses conclusions étaient identiques à celles du rapport relatif à l'Esthonie.

En l'absence du représentant permanent de la Lettonie, le représentant provisoire déclara ne pouvoir que prendre acte du rapport et le transmettre à son Gouvernement.

Le 15 novembre 1923, M. Walters soumettait des observations personnelles sur le projet de déclaration contenu dans le rapport de M. da Gama et annonçait une réponse officielle de son Gouvernement.

Lorsque la question revint, en janvier 1923, devant le Conseil, au cours de sa 23<sup>e</sup> session, cette réponse n'était pas encore donnée, le Gouvernement letton étant démissionnaire, et le Conseil se borna à la renvoyer à la prochaine session.

La protection des minorités en Esthonie y fut par contre à nouveau discutée, dans la séance du 2 février.

Le rapport de M. da Gama présentait une évolution marquée de son point de vue.



Appréciant les stipulations très libérales de la Constitution esthonienne et leur caractère beaucoup plus détaillé que celles des traités de minorités, le rapporteur envisage la possibilité pour le Conseil de se rendre à la demande du représentant de l'Esthonie et de « prendre acte des stipulations contenues dans la Constitution esthonienne, chapitre II, articles 6 à 26, dans la mesure où les stipulations de ces articles affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue ».

Mais il estime, cependant, qu'il importerait de « préciser la portée juridique d'une telle déclaration du Conseil » et d'assurer le maintien dans le temps de garanties suffisantes, en réservant à la Société « le droit d'intervenir auprès du Gouvernement esthonien, si des propositions tendant à la modification des stipulations de la Loi constitutionnelle sont faites au détriment des minorités ». Allant plus loin encore, le rapporteur se déclara « personnellement d'avis que le Conseil doit avoir le droit d'intervenir sur l'initiative d'un de ses membres, s'il y a infraction ou danger d'infraction d'une des clauses établies pour la protection des minorités ».

Dans la note qu'il lut en réponse au rapport de M. da Gama, le représentant de l'Esthonie releva avec plaisir l'avis favorable du rapporteur à la prise en acte par le Conseil des stipulations de la Constitution esthonienne. Pour apaiser les craintes d'un

engagement possible de ces stipulations, il se déclara prêt à reconnaître au Conseil la faculté de se saisir à nouveau de la question dans le cas où le statut actuel des minorités serait à l'avenir modifié d'une manière appréciable, mais il se refusa, par contre, à suivre le rapporteur en ce qui concerne le droit du Conseil d'intervenir sur l'initiative d'un de ses membres en cas d'infraction ou de danger d'infraction à l'une des clauses établies pour la protection des minorités.

Après une discussion où parut régner une certaine confusion et qui témoignait chez beaucoup d'une connaissance assez relative du sujet, le Président, en raison de l'importante question de principe qui entraînait en cause : celle du conflit entre le droit national et le droit international, proposa l'ajournement.

M. Balfour ayant suggéré de porter la question devant l'Assemblée, dans le cas où un accord ne pourrait intervenir entre le rapporteur et le Gouvernement esthonien, le Conseil adopta la résolution suivante, présentée par son rapporteur dans le sens de la proposition de Lord Balfour.

« Le Conseil ayant entendu le rapport du représentant du Brésil, au sujet des négociations poursuivies avec le représentant de l'Esthonie au sujet de la protection des minorités dans ce pays, et les observations du représentant de l'Esthonie, prie le représentant du Brésil de lui soumettre, en temps utile, avant l'ouverture de la quatrième Assemblée, un projet de rapport à l'Assemblée à ce sujet ».

Quelle influence eut cette résolution sur la marche des pourparlers relatifs à la protection des minorités en Lettonie ? Il est difficile de le dire — mais on peut constater qu'ils aboutirent, le 7 juillet, à la déclaration suivante de M. Walters devant le Conseil.

*Déclaration lettone.*

« Considérant que le règlement de la question des minorités en Lettonie doit tenir compte de la Constitution, des droits souverains de l'Etat letton, ainsi que des nécessités sociales, et, vu que, comme je l'ai déjà expliqué au Conseil dans mes différents mémoires, la Lettonie a, de sa propre volonté, pris des mesures adéquates pour la protection des minorités, et, étant donné que divers aspects de la question de la protection des minorités en Lettonie font encore l'objet d'études de la part du Gouvernement letton, j'ai l'honneur de proposer que les pourparlers entre le Gouvernement letton et le Conseil de la Société des Nations, au sujet de la protection des minorités en Lettonie, soient clos. Le Conseil aura toutefois le droit de se saisir de nouveau de la question et de rouvrir les pourparlers si la situation des minorités en Lettonie ne lui semble pas correspondre aux principes généraux inscrits dans les différents traités dits de minorités. Le Gouvernement letton, de son côté, pourra également demander de rouvrir les négociations.

« Je propose, en outre, que les pétitions des minorités en Lettonie qui pourraient être, dès maintenant, adressées à la Société des Nations, relatives à la situation des personnes appartenant à des minorités de race, de langue ou de religion en Lettonie, soient transmises pour observations au Gouvernement letton. Il va de soi que le Secrétariat de la Société des Nations aura soin d'écarter les pétitions qui émanent d'une source anonyme ou mal établie, ou qui sont rédigées avec violence de langage. Les pétitions reconnues recevables, conjointement avec les observations que le Gouvernement letton pourrait désirer présenter, seront communiquées par le Secrétariat général aux membres du Conseil, à titre d'information.

« Le Gouvernement letton accepte, dès maintenant, en principe, de fournir au Conseil toutes informations que pourrait désirer celui-ci, s'il se trouve saisi par l'un de ses membres d'une question relative à la situation des personnes appartenant aux minorités de race, de langue ou de religion en Lettonie.

« En cas de divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait concernant la présente déclaration, le Gouvernement letton se réserve le droit de demander que cette divergence soit déférée à la Cour Permanente de Justice Internationale, pour avis consultatif. Bien entendu, le Conseil aura aussi le droit de demander que la question soit déférée à la Cour. »

M. Walters ayant dû réserver cependant l'approbation de son Gouvernement, le Conseil adopta la résolution ci-après :

« Le Conseil de la Société des Nations prend acte de la déclaration qui vient d'être faite par le représentant de la Lettonie et est prêt à accepter les propositions y contenues, pourvu que le Gouvernement letton lui fasse connaître avant la prochaine session du Conseil qu'il approuve la déclaration.

« Le Secrétaire général communiquera cette décision à l'Assemblée de la Société des Nations à titre d'information ».

M. Meierovics, Ministre des Affaires étrangères de Lettonie, adressa, le 28 juillet, l'approbation attendue; celle-ci fut communiquée le 3 août au Conseil.

La solution intervenue entre la Lettonie et le Conseil ne pouvait manquer, en retour, d'influer sur les pourparlers de celui-ci avec l'Esthonie, en vue d'un accord sur des bases identiques. Cet accord eut lieu, en effet, au cours de la session du Conseil concomitante à la 11<sup>e</sup> Assemblée. Conformément à la résolution du 2 février, confirmée le 4 juillet par le Conseil, la question, bien qu'inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée, restait ouverte devant le Conseil. Elle vint en discussion le 31 août. Le représentant de l'Esthonie soumit un long mémoire où il 1<sup>o</sup> précisait le point de vue de son Gouvernement sur les engagements de l'Esthonie concernant ses minorités; 2<sup>o</sup> mon-



trait que l'Esthonie avait pleinement rempli ses engagements, et 3<sup>o</sup> indiquait ce qu'à son avis devait être l'accord à intervenir.

Sur le premier point, l'étude critique de la résolution de l'Assemblée et de la déclaration esthonienne du 13 septembre, ainsi que des conditions qui avaient accompagné le vote de la première et la signature de la seconde, portait à conclure qu'elles avaient créé pour l'Esthonie la double obligation de :

1<sup>o</sup> prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités de minorités;

2<sup>o</sup> se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application.

Après s'être ensuite appliqué à dégager ce qu'il fallait entendre par principes généraux inscrits dans les traités de minorité, le mémoire, par la comparaison de ces principes avec les dispositions constitutionnelle et législative esthoniennes, établissait que les minorités en Esthonie jouissaient d'une protection non pas égale, mais beaucoup plus grande que celle qui pouvait être réclamée à l'Esthonie en vertu de ces principes.

L'Esthonie avait donc entièrement accompli la première de ses obligations. Restait la seconde : celle de se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application. « Si sur ce point, déclare le rapport, la lettre du vœu n'est pas remplie, il faut bien recon-

naitre que l'esprit en a été pleinement observé, d'abord parce que les développements qui précèdent montrent que les détails d'application ne demandent plus à être précisés — et que, dans leur forme actuelle, on a jugé qu'ils donnent entière satisfaction — et puis, parce que l'Esthonie s'est prêtée à toutes les négociations demandées par le Conseil ».

Cependant, le Gouvernement esthonien n'en est pas moins désireux de voir réaliser un accord et la troisième partie du mémoire est consacrée à indiquer les conditions dans lesquelles il lui semble pouvoir être obtenu. Ce ne saurait être par la signature de la déclaration primitivement proposée par le rapporteur reproduisant les articles des traités de minorités. Pas davantage, ce ne saurait être en reconnaissant au Conseil un droit d'intervention dans le cas d'infraction ou de danger d'infraction d'une des clauses établies pour la protection des minorités. L'Esthonie, Etat indépendant, ne saurait souscrire à un tel engagement, plusieurs membres du Conseil en ont reconnu l'impossibilité.

Le mémoire développe alors la grande similitude entre la position de la question en Finlande et en Esthonie et revendique pour celle-ci le traitement accordé à celle-là. Mais, relevant la différence de situation qui résultait de la signature par l'Esthonie de la déclaration du 13 septembre, il déclare le Gouvernement esthonien disposé à en tenir compte dans

une mesure raisonnable et à réserver le droit de la Société des Nations de connaître à nouveau de la question dans le cas où la situation cesserait d'être jugée satisfaisante.

En conclusion, le représentant de l'Esthonie,

« Considérant que la question des minorités ne revêt pas en Esthonie la moindre acuité,

« Considérant que ses obligations envers la Société des Nations ne lui imposent pas la signature d'un traité de minorité, mais laissent, au contraire, intacte sa souveraineté,

« Se prévalant de la conformité des dispositions de sa législation relatives aux minorités avec les principes généraux inclus dans les traités de minorités,

« Et constatant, que la situation de ses minorités a été reconnue pleinement satisfaisante par le Conseil,

« Invoque la similitude du présent cas avec celui déjà résolu des minorités en Finlande pour revendiquer une solution analogue et, à cet effet, a l'honneur de soumettre à la décision du Conseil la résolution suivante :

« 1. Le Conseil de la Société des Nations prend acte des renseignements qui lui ont été fournis sur la situation des minorités de race, de religion et de langue en Esthonie, par le représentant de l'Esthonie dans ses lettres des 22 mars et 9 août 1922, des 2 février et 28 août 1923.

« 2. Le Conseil se réserve de connaître à nouveau du statut des minorités en Esthonie, pour le cas où il cesserait d'assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités de minorités, conformément au vœu de l'Assemblée de la Société des Nations en date du 15 décembre 1920.

« 3. La présente décision sera communiquée pour information à l'Assemblée. »

A la suite de cette séance du 31 août, les conclusions du rapport furent examinées par certains membres du Conseil, à savoir : outre M. Rio Branco, qui avait succédé à M. da Gama comme représentant du Brésil au Conseil et par suite comme rapporteur dans la question de protection des minorités, les représentants de la France, de l'Empire Britannique et de la Suède — et une procédure fut établie d'accord avec le représentant de l'Esthonie.

Le 18 septembre, le rapporteur déposa devant le Conseil le projet de Résolution suivante :

#### *Résolution du Conseil*

« I. Le Conseil de la Société des Nations prend acte des renseignements qui lui ont été fournis sur la situation des minorités de race, de langue et de religion en Esthonie, par le représentant de l'Esthonie dans son rapport du 28 août 1923, et d'après lequel la protection des minorités en Esthonie se trouve actuellement assurée par la Constitution esthonienne

d'une manière conforme aux principes généraux de la protection des minorités.

« II. Le Conseil aura le droit de connaître à nouveau du statut des minorités en Esthonie dans le cas où celui-ci cesserait d'assurer l'application des dits principes généraux, conformément au vœu de l'Assemblée de la Société des Nations, en date du 15 décembre 1920.

« A cette fin, le Conseil pourra demander au Gouvernement esthonien de lui fournir les informations qu'il pourrait désirer sur toutes questions relatives à la situation des personnes appartenant aux minorités de race, de langue ou de religion, dont il se trouverait saisi par l'un de ses membres.

« III. En cas de divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait concernant la présente résolution, cette divergence pourra être déférée, pour avis consultatif, à la Cour permanente de Justice internationale.

« IV. La présente résolution sera communiquée pour information à l'Assemblée. »

Le représentant de l'Esthonie y joignit la déclaration ci-après :

*Déclaration esthonienne*

« J'ai l'honneur d'accepter, au nom de mon Gouvernement, le texte de la résolution présentée au



Conseil, concernant la protection des minorités en Esthonie.

« Il est entendu que le Conseil ne demandera au Gouvernement esthonien des informations relatives à la situation des personnes appartenant aux minorités de race, de langue ou de religion que lorsqu'il aura été saisi par l'un de ses membres.

« D'autre part, le Gouvernement esthonien tient à préciser que toutes informations, adressées à la Société des Nations, devront tout d'abord lui être communiquées par le Secrétariat général, à l'exception toutefois de celles qui, rédigées avec violence de langage ou émanant d'une source anonyme ou mal établie (spécialement s'il peut être présumé qu'elles ont une origine extérieure à l'Esthonie) devront, pour l'une ou l'autre raison, être purement et simplement écartées par le Secrétariat général. Seules, les informations reconnues recevables seront, conjointement avec les observations que le Gouvernement esthonien jugerait bon de présenter, communiquées, à titre d'information, aux membres du Conseil par le Secrétariat général.

« Il doit, en outre, être bien entendu que la présente déclaration forme, avec la résolution soumise au Conseil, un tout inséparable, qui ne saurait, par ailleurs, être considéré comme constituant un traité de minorités ».

Sur la proposition du rapporteur, le Conseil adopta la résolution soumise, prit acte de la déclaration du représentant de l'Esthonie s'y rapportant et accepta les propositions y contenues. Il décida en outre de porter à la connaissance de l'Assemblée l'accord intervenu et de suggérer la suppression de son ordre du jour de la question de la protection des minorités en Esthonie.

..

Cette décision, ainsi que celle qui, trois mois plus tard, allait enregistrer la mise en vigueur de la déclaration signée par la Lithuanie, marquèrent l'aboutissement de la tâche confiée au Conseil par la résolution prise le 15 décembre 1920 par la I<sup>re</sup> Assemblée. Les obligations internationales des Pays baltiques, devenus membres de la Société des Nations, étaient désormais fixées.

---

## DEUXIEME PARTIE

### Etude critique.

---

A défaut de résultats positifs, la noblesse théorique et l'utilité pratique de principe, qui ont conduit la Société des Nations à se préoccuper de la protection des minorités, suffiraient à justifier le soin qu'elle a apporté à cette tâche dans les Pays baltiques. Mais ces résultats ont été obtenus et ils attestent, avec une force d'autant plus grande, à la fois la vivante efficacité du principe et l'autorité de la Société des Nations.

Il apparaît cependant que dans son action la Société des Nations n'a pas su éviter des fautes, qui eussent pu en compromettre le succès. Nous nous permettrons d'en parler librement, en raison même de la haute opinion que nous avons de la Société des Nations et de son rôle bienfaisant. Nous n'hésiterons pas à les relever et à voir en elles la cause des difficultés et des lenteurs rencontrées par le Conseil dans ses pourparlers avec l'Esthonie et la Lettonie.

Des deux sections qui constitueront cette seconde partie, la première, très brève, traitera donc de l'utilité générale de la protection des minorités et de son utilité particulière dans les Etats baltiques, la seconde plus importante, et elle-même divisée en trois chapitres, sera consacrée à la critique proprement dite de l'action du Conseil et du Secrétariat en la matière qui nous occupe.

### **UTILITÉ ET EFFICACITÉ DE L'ACTION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS**

Sur l'utilité générale et la nécessité de la protection des minorités, il est à peine utile d'insister. L'existence séculaire en Europe de nombreuses minorités, leur enchevêtrement, la complexité inouïe des situations qui en résultaient ont été dans le passé une cause permanente de trouble et l'une des sources principales des conflits européens. Les tentatives des Grandes Puissances pour un commencement de protection des minorités n'eurent qu'un résultat faiblement appréciable. Peut-être même est-il permis de considérer qu'en raison des mobiles égoïstement intéressés qui les dirigeaient, elles compliquèrent la question, attisèrent son acuité, au lieu d'en préparer la solution par un apaisement des esprits. Les traités qui mirent fin à la grande guerre,

malgré leurs efforts vers des solutions de justice ne purent supprimer toutes les questions de minorités. S'ils résolurent quelques-unes des plus urgentes, par le fait même des choses et des circonstances, ils en créèrent d'autres d'une importance non négligeable. Ces créations apparurent d'autant plus injustes à ceux qui en furent les victimes qu'elles étaient en contradiction avec le principe d'auto-disposition des peuples inscrit à la base des traités, quand elles ne résultaient pas de son application en vue de la libération d'autres nationalités. Elles leur étaient d'autant plus douloureuses que ces nations libérées hier sous leur dépendance, aujourd'hui devenues leur maître, leur paraissaient d'un développement nettement inférieur. Et surtout la guerre avait passé, amassant les haines, dressant les peuples les uns contre les autres, raidissant chacun d'eux dans sa fierté, ses souffrances, ses rancunes et ses haines. Les sombres souvenirs d'une guerre trop récente obsédaient les esprits et disposaient mal les âmes à l'acceptation d'un statut équitable des minorités, condition pourtant nécessaire d'une vraie paix.

On avait clairement apprécié à Genève l'importance du problème, la nécessité d'une solution réelle, c'est-à-dire d'une protection efficace des minorités. C'est le sentiment de tous que traduisait sir Gilbert Murray lorsqu'il déclarait « Par suite de la guerre, on trouve dans différentes parties de



l'Europe des minorités importantes, puissantes, intelligentes, dont l'existence s'impose à nous. Elles vivent au milieu de populations que troublent encore, alors même qu'il n'en paraît rien à la surface, les ressentiments et les antagonismes issus de la guerre... Elles se composent de populations qui, jusqu'à ces derniers temps, étaient habituées à une véritable supériorité. La situation à laquelle elles se trouvent réduites ressemble plutôt à une condition de soumission; elles ne peuvent s'empêcher d'en ressentir l'effet et d'avoir leurs griefs. Les peuples qui les entourent ont été jusqu'à ces derniers temps dans une situation inférieure; ils se trouvent brusquement en possession du pouvoir. La nature humaine étant ce qu'elle est, il n'est que trop probable qu'en dépit de toute la surveillance que peuvent exercer les Gouvernements, il se produira des excès et des abus de pouvoir.

« Mon expérience personnelle me permet de dire que certains des gouvernements responsables ont le plus grand désir d'accomplir entièrement leur devoir de justice. Je parle de ceux que je connais; je crois et j'espère qu'il en est de même des autres en général. Les gouvernements des Etats nouvellement constitués doivent se rendre compte que le bien-être des minorités intéresse l'Europe entière. En effet, si par suite d'une mauvaise administration, ils contribuaient à maintenir dans ces minorités des sentiments d'hos-

tilité contre leur nouvelle patrie, ils créeraient par là un nouveau danger, non seulement pour eux-mêmes, mais pour la paix de l'Europe ».

Nécessité d'ordre général européen, cette protection en était également une dans l'intérêt particulier des Pays baltiques. A l'exception de la Finlande où la seule minorité importante, la minorité suédoise, jouissait de la confiance et de la sympathie de la majorité, dans les pays baltiques la question revêtait un caractère assez aigu. Ces jeunes Etats avaient connu pendant de longs siècles le rude joug d'une double domination moscovite et germanique. L'Esthonie et la Lettonie venaient de subir les rigueurs de l'occupation allemande, les dévastations des bandes bolcheviques, et la Lithuanie était encore sous l'impression du coup de main de Zeligowski sur Wilno. Ces pays ne pouvaient-ils pas les uns et les autres être tentés d'user de représailles, de frapper de mesures d'exception leurs concitoyens appartenant à la nationalité de leurs maîtres d'hier ou de leurs adversaires présents.

Craintes justifiées, étant donné la somme inouïe de souffrances qu'ils avaient dû endurer et les horreurs qui avaient accompagné le passage des aventuriers de von der Goltz-Bermondts et des bandes bolcheviques.

Les Gouvernements de ces Etats, comprenant la nécessité d'un apaisement général, ne négligeaient

aucun effort en vue de l'obtenir. Les mesures qu'ils prenaient étaient empreintes d'un large libéralisme. Mais allaient-ils être compris et suivis par les populations, si la vue d'un intérêt supérieur ne convainquait celles-ci de la sagesse de cette attitude. Et cet intérêt supérieur était la volonté d'être admis dans la communauté internationale, le désir d'entrer dans la Société des Nations.

Ainsi, par le seul fait de son existence, la Société des Nations a contribué puissamment à l'apaisement des esprits et par conséquent à la solution de la question. Ses efforts ne pouvaient donc qu'être efficaces et couronnés de succès. Ils le furent pleinement. Il suffit pour s'en rendre compte de savoir de quel prestige elle jouit dans ces pays et avec quel soin on la tient au courant des mesures prises. Fiers de lui appartenir, ces Etats veulent être dignes de leur qualité de membres de la Société des Nations. Aussi ont-ils particulièrement à cœur de ne prendre que des dispositions vraiment libérales et largement humaines. L'Esthonie s'enorgueillit d'être le premier Etat ayant réalisé l'autonomie culturelle de ses minorités. A peine son Parlement en eut-il voté la loi que communication en fut faite au Secrétariat de la Société des Nations.

Un rôle aussi prépondérant et efficace ne pouvait être joué que par la Société des Nations. Tout autre organisme, Etat ou groupe d'Etats, eut vainement

essayé de le tenir en raison de la fierté et de la susceptibilité du sentiment national de ces jeunes pays. Par son caractère quasi universel, la Société des Nations pouvait seule faire tomber les oppositions de principe et intervenir dans le délicat domaine de leurs affaires intérieures. Ce qu'ils acceptèrent d'elle, — et encore se refusèrent-ils à la suivre lorsqu'elle poussa trop loin ses exigences — ils le n'eussent admis de quiconque autre.

Par conséquent l'action de la Société des Nations fut à la fois bonne et efficace : bonne dans son principe, bonne dans son application particulière — efficace dans ses résultats.

## CRITIQUE DE CETTE ACTION

### a) Uniformité

Cette action de la Société des Nations n'échappe cependant pas à toute critique.

Le premier grief que l'on peut formuler à son sujet est l'uniformité apportée à la recherche des solutions.

Cette uniformité a consisté, d'une part à vouloir traiter la question d'une manière identique pour l'Esthonie, la Lettonie et la Lithuanie, alors qu'elle se présentait dans des conditions bien différentes entre les deux premières et la troisième, — d'autre part, et surtout, à vouloir appliquer à ces trois pays les

précédents établis par la signature des traités de minorités — cette dernière manière d'agir particulièrement grosse de conséquences.

Une certaine uniformité de procédure dans l'évocation de la question devant le Conseil était certainement logique à l'origine.

Admis dans les mêmes circonstances dans la Société des Nations, liés par la même déclaration d'adhésion au vœu de la 1<sup>re</sup> Assemblée du 15 décembre 1920, il était normal que les trois Etats baltiques fussent invités dans des conditions identiques à justifier à une même session du Conseil de leur bonne volonté et de leurs intentions en matière de protection des minorités.

On ne peut donc songer à s'étonner du caractère uniforme des informations et convocations qui leur furent adressées pour la Session du Conseil de janvier 1922 et de la procédure adoptée à leur égard au cours de cette session. Mais on comprend moins l'attitude du rapporteur et de la Section des minorités du Secrétariat, lorsqu'ils furent en possession des documents fournis par chacun des Gouvernements sur les conditions de leurs minorités respectives.

La Finlande dont le statut était déjà réglé n'a pas à être mise en cause.

Mais pourquoi identifier les situations des trois autres pays en vue d'une solution identique? Par



goût du parallélisme et de la symétrie ? Pouvait-on cependant ne pas tenir compte des données du problème dans chacun d'eux ?

Si l'on considère la composition de la population, tandis que la Lithuanie compte sur quelque 2.150.000 habitants, 70 % d'autochtones et 30 % de minorités, dont 13 % de Juifs, 7 % de Russes et Blancs Russiens, 8 % de Polonais et 2 % de ressortissants appartenant à diverses autres nationalités, — on comptait en Lettonie, d'après les statistiques officielles en 1920 :

Lettons .....	1.159.396	72.64 %
Allemands .....	58.097	} 436.735 27.36 %
Grands-Russiens .....	91.477	
Blancs-Russiens .....	66.194	
Juifs .....	79.368	
Polonais .....	53.244	
Lithuaniens .....	25.538	
Esthoniens .....	8.701	
Divers .....	3.820	}
Inconnus .....	51.296	

et en Esthonie (recensement de 1922) :

Esthoniens .....	969.976	88 %
Russes .....	91.109	} 136.352 12 %
Allemands .....	18.319	
Suédois .....	7.850	
Juifs .....	4.566	
Divers .....	14.508	

Si de grandes différences existaient, en ce qui concerne l'importance des minorités, plus importantes encore étaient celles tenant à leur nature et à leur situation.

Il eut donc semblé logique d'adopter des solutions correspondant aux particularités de chaque pays. Il n'en fut rien.

La Lithuanie ayant accepté en mai 1922 de signer une certaine déclaration, on présenta un texte identique à la signature de l'Esthonie et de la Lettonie. Il est même typique de constater que cette uniformité ne s'est pas limitée à la substance des décisions qui ont été proposées par le rapporteur au Conseil, mais qu'elle s'est étendue aux rapports eux-mêmes — et qu'elle fut maintenue après la présentation par les représentants de l'Esthonie et de la Lettonie de leurs exposés des conditions faites dans leur pays à leurs minorités respectives.

C'est ainsi que les rapports présentés par M. da Gama, le 1<sup>er</sup> septembre 1922 pour l'Esthonie, le 26 septembre 1922 pour la Lettonie — simple reproduction des rapports préparés pour le mois de mai et alors communiqués aux intéressés — sont calqués sur un modèle unique. Après l'exposé des pourparlers et des documents propres à chaque pays, qui fait suite à un préambule uniforme, on y trouve la formule identique de conclusion ci-après :

« Votre rapporteur est d'avis que l'engagement

pris par le Gouvernement esthonien (letton) par sa déclaration du 13-(14) septembre 1921 vise l'acceptation de stipulations qui doivent être, en général, conformes aux stipulations contenues dans les différents traités pour la protection des minorités déjà existants. De tels traités ont été conclus avec la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie. Des stipulations pour la protection des minorités sont aussi insérées dans les traités de paix avec l'Autriche, la Bulgarie et la Hongrie. Toutes ces stipulations ont été placées sous la garantie de la Société des Nations par des résolutions du Conseil de la Société. Des stipulations analogues sont contenues dans certains autres traités qui ne sont pas encore entrés en vigueur. L'Albanie, par une déclaration au Conseil, le 2 octobre 1921, et la Lithuanie par une déclaration du 12 mai 1922, ont assumé des obligations pour la protection des minorités qui sont généralement les mêmes que celles envisagées par les différents traités sus mentionnés.

« Les stipulations de ces traités sont également à la base de la troisième partie de la Convention germano-polonaise relative à la Haute-Silésie, conclue à Genève le 15 mai 1922. Cette partie (articles 64 à 158) contient une série de dispositions détaillées relatives au droit des minorités, aussi bien dans la partie allemande que dans la partie polonaise de la Haute-Silésie.

« Les obligations internationales de l'Esthonie, (la Lettonie), pour la protection des minorités doivent, selon l'avis de votre rapporteur, être précisées dans une déclaration à faire au Conseil de la Société des Nations, dont la teneur devrait être, autant que possible, conforme à celle des traités précités. Un projet d'une telle déclaration est joint au présent rapport ».

Suit un même texte de déclaration.

Ainsi, il ne s'agit pas seulement pour les Etats baltiques de souscrire à un même engagement, ce qu'on leur demande c'est d'accepter les dispositions mêmes figurant aux traités de minorités. Pour le Secrétariat, la solution de la question ne consistait pas seulement à ne pas distinguer entre les Etats baltiques, mais à ne pas différencier ceux-ci des autres Etats possédant des minorités. On veut aboutir à une sorte de formule type, qui sous une forme ou sous une autre — traité ou déclaration — soit applicable par définition dans tous les cas.

On doit cependant reconnaître que les importantes discussions, qui eurent lieu à la 6<sup>e</sup> Commission de la III<sup>e</sup> Assemblée, influèrent sensiblement sur le point de vue du Secrétariat et du rapporteur. Il n'en pouvait être autrement, étant donné la force des arguments produits en faveur de la thèse des Etats baltiques et l'autorité des hommes politiques qui les apportèrent.

C'est ainsi que M. Bénés, avec sa clarté et sa puissance de conviction coutumières, souligna, en matière de protection des minorités, la présence de trois catégories d'Etats :

« 1<sup>o</sup> ceux qui n'ont pas pris d'engagements internationaux;

« 2<sup>o</sup> ceux qui, comme l'Esthonie et la Lettonie, sont actuellement en négociations avec le Conseil et qui ont leur point de vue d'ailleurs respectable;

« 3<sup>o</sup> ceux qui, à la Conférence de la Paix, ont signé les traités de minorités précisant leurs obligations ».

Les Etats directement intéressés n'étaient plus les seuls à contester leur assimilation par la Société des Nations aux Etats créés par les Traités de Paix et liés par des traités de minorités. D'autres voix se joignaient aux leurs pour reconnaître la particularité de leur situation, affirmer qu'une distinction devait être faite et proclamer la « respectabilité » de leur point de vue.

Quelle fut au juste l'influence des débats devant la III<sup>e</sup> Assemblée sur l'attitude du Secrétariat ? Il est difficile de le dire avec certitude. Si l'on s'en rapporte aux signes extérieurs, on doit avouer quelle ne fut pas immédiate, puisque ce fut au cours de cette même Assemblée que le rapporteur présenta, sur la protection des minorités en Lettonie, un rapport



identique dans son ordonnance et ses conclusions à celui concernant l'Esthonie déposé à l'ouverture de la session. Mais, elle n'en fut, croyons-nous, pas moins réelle. C'est à elle, à n'en point douter, qu'il faut attribuer l'évolution qui se produisit à partir de cette date dans l'appréciation du problème par le Secrétariat et qui se traduisit nettement en février 1923 par l'adhésion — réservée et conditionnée, il est vrai, mais cependant formelle — du rapporteur aux propositions du représentant de l'Esthonie.

Nous devons maintenant rechercher à quoi attribuer cette uniformité générale qui marque toute l'action de la Société des Nations en cette matière, comment la justifier et quelles furent ses conséquences. Nous nous demanderons, en particulier, pourquoi elle a pris cette marque d'uniformité dans le sens de la méfiance et de la défaveur et non pas dans le sens contraire, qui aurait fait octroyer à l'Esthonie, à la Lettonie et à la Lithuanie le traitement précédemment accordé à la Finlande.

. . .

Cette uniformité de traitement trouve, à notre avis, sa cause et son excuse dans le caractère et la compétence des personnalités qui s'adonnèrent à cette tâche de protection des minorités et dans leur

volonté de faire œuvre strictement une et logique, de créer un droit précis et général des minorités.

Les protagonistes de la protection des minorités étaient animés des vues les plus hautes sur la nature des relations des collectivités humaines. La philosophie sereine et généreuse qui présidait à leur activité, jointe à la compétence technique des membres du Secrétariat qui les assistaient, devait nécessairement leur faire rechercher la solution théoriquement la plus parfaite de la question.

Pour parvenir à ce but idéal se présentaient deux méthodes opposées, qui depuis ont été clairement mises en lumière par le Président du Conseil français dans son discours d'ouverture de la dernière Assemblée. L'une, la méthode analytique, logique, rigoureuse, particulièrement propre au génie français : l'autre, synthétique, plus souple, caractéristique de l'esprit anglo-saxon.

Dans le cas présent, il n'y eut pas lutte sur la méthode à employer, à l'origine du moins. Le seul effort réel pour appliquer la première eut lieu au cours de la III<sup>e</sup> Assemblée, dans la session de 1922. Le résultat fut l'adoption de la résolution Gilbert Murray — bien oubliée depuis.

C'est qu'en effet la recherche d'un droit général universel de protection des minorités par la méthode analytique était impossible. Les intérêts des Grandes Puissances ne permettaient pas de fixer les principes

universels pour en tirer les conséquences logiques et en venir aux applications pratiques qui se fussent imposées à elles comme aux autres Etats. Si des règles existaient déjà, elles présentaient un caractère spécial, d'exception. Edictées par les Grandes Puissances, elles ne leur étaient pas applicables.

Et cependant la valeur des hommes qui se consacraient à ces questions ne pouvait leur permettre de renoncer à l'établissement de ces règles générales. Tout en poursuivant leur effort en vue de rendre acceptable pour tous la création d'un droit général des minorités, ils prirent naturellement la voie qui leur était ouverte pour franchir immédiatement des étapes vers le but qu'ils s'assignaient.

Comme des cas particuliers se présentaient à eux en vue de solutions immédiates, ils allaient formuler celles-ci suivant les principes mêmes dont ils poursuivaient la généralisation.

Mais cette méthode synthétique qu'ils employèrent, par la force des choses, et qui dans son essence doit être souple et appropriée aux circonstances, hantés par leur rêve d'un statut précis et uniforme, ils l'appliquèrent avec une rigidité telle qu'ils usèrent en réalité de la méthode adverse, comme s'il s'agissait d'appliquer des principes et des règles déjà bien définis. Tous avaient encore présents à l'esprit les principes avancés, les solutions apportées dans les cas de l'Europe centrale.

De nombreux précédents existaient. L'Autriche, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, l'Etat Serbe-croate-slovène, la Tchécoslovaquie avaient accepté la protection par la Société des Nations des minorités ethniques vivant sur leur territoire.

Pourquoi n'en serait-il pas de même des Etats baltiques ? Ces Etats n'étaient sans doute pas assujettis comme les premiers à se lier par de véritables traités de minorités, mais ne pouvait-on pas leur demander de prendre des engagements analogues par la signature de déclarations reproduisant les clauses des dits traités. Pourquoi, en effet, forger de nouvelles formules, alors qu'il en existe de satisfaisantes ? Pourquoi ne pas faire simplement une nouvelle application de celles-ci ?

Sur le second point — la discrimination faite entre la Finlande et les trois autres Etats baltiques — nous pouvons donner un motif certain et une appréciation hypothétique ?

Pour les membres du Conseil, la Finlande était à part. Elle avait un long passé historique. Elle jouissait depuis bien des années d'un statut juridique qui avait fait l'objet de discussions passionnées entre spécialistes du droit international. C'était une ancienne connaissance, une amie dont on n'avait pas à se défier et à laquelle on pouvait faire toute confiance. Elle n'était pas née d'hier. Elle n'était pas un Etat nouveau.

Tel est l'argument capital sinon unique que l'on trouve dans toute la discussion de la question des minorités dans les pays baltiques pour justifier cette exception à la règle générale. C'est celui qu'emploie le rapporteur, M. da Gama, pour repousser la demande du représentant de l'Esthonie de bénéficier d'un traitement identique. C'est celui encore que produit Lord Robert Cecil<sup>1</sup> devant la 6<sup>e</sup> Commission de la I<sup>re</sup> Assemblée saisie de diverses propositions visant à l'établissement d'un statut général de protection des minorités. « Sans doute, y déclara-t-il, la Finlande n'a pas eu à faire des déclarations de ce genre. Toutefois, elle a pris des engagements à l'égard des minorités d'Aland. Elle est d'ailleurs dans une situation spéciale, car elle est un Etat ancien ayant été autonome pendant des siècles et elle ne rentre pas dans la catégorie des Etats indiqués par M. Clemenceau<sup>1</sup>. On ne saurait donc dire que la Finlande a eu un traitement spécial : il ne doit pas y avoir d'exception au principe ».

L'appréciation que nous soumettons à titre d'hypothèse est la suivante : La question intéressant la Finlande fut résolue avant que ne se fussent posées effectivement celles concernant les autres Etats baltiques. Lorsqu'on aborda l'examen de celles-ci, il se peut qu'on eût déjà oublié le précédent fin-

<sup>1</sup>, V. *infra* p. 82 et 83.



landais, vieux de quelques mois. Mais est-elle même tellement hypothétique cette appréciation ? Ne correspond-elle pas à la réalité ? On peut être tenté de le croire à constater la confusion que provoqua l'existence du double problème finlandais de la protection des minorités — l'une particulière concernant la population suédoise des îles d'Aland, l'autre générale en vertu du vœu de l'Assemblée du 15 décembre 1920 — confusion telle qu'on vit dans la séance du Conseil<sup>1</sup> du 2 février 1923 nier que ce dernier problème se fût jamais posé pour la Finlande.

..

Pour avoir ainsi voulu unifier la protection des minorités, on en vint à poser d'une manière inexacte et injuste le problème à résoudre. On sous-estima la prétention des Etats baltiques à obtenir un traitement analogue à la Finlande, et on ne sut prévoir les difficultés auxquelles ne pouvait manquer de se heurter la solution poursuivie.

En effet, la fin de non-recevoir, qui était constamment opposée aux demandes de l'Esthonie et de la Lettonie d'être traitées de la même façon que la Finlande ne pouvait être comprise de ces Etats et particulièrement de l'Esthonie.

S'il existait des différences entre les positions respectives des deux pays, les ressemblances étaient fondamentales.

Toutes deux étaient liées par la résolution de l'Assemblée du 15 décembre. La Finlande n'avait sans doute pas signé de déclaration aussi solennelle que celle obtenue de l'Esthonie le 13 septembre 1921, mais sa lettre du 15 décembre à lord Robert Cecil pouvait lui être assimilée.

Les minorités sensiblement équivalentes dans les pays étaient même légèrement inférieures en Esthonie.

Alors que la Finlande offrait un pourcentage de 88 % de Finnois et 12 % de Minorités, l'Esthonie opposait 90 % d'autochtones à 10 % de minorités.

La question n'offrait pas une acuité plus grande en Esthonie qu'en Finlande, on y considérait avoir octroyé aux minorités des droits au moins aussi larges que ceux obtenus par les minorités finlandaises.

Aussi voit-on le représentant esthonien revendiquer constamment le statut finlandais. Il le fait auprès du Conseil, dans son mémorandum du 9 août 1922. Il le fait aussi devant l'Assemblée. C'est ainsi que devant la 6<sup>e</sup> Commission de la III<sup>e</sup> Assemblée, M. Pusta, en réponse à une déclaration du délégué de l'Afrique du Sud, déclara :

« Or l'Esthonie, sœur cadette de la Finlande, re-

vendique les mêmes titres d'ancienneté que ce pays. A la date du 15 décembre 1920, la situation des deux pays était la même et cependant le Conseil s'est borné à prendre acte de la législation intérieure de la Finlande, alors que l'Esthonie doit s'entendre avec le Conseil sur les mesures qu'elle doit adopter. Le délégué réclame simplement pour son pays le même traitement qu'a reçu la Finlande ».

Avec le temps même cette revendication se fait plus pressante et devient presque la plateforme principale de sa résistance aux exigences du rapporteur<sup>1</sup>. Le projet de résolution proposé par le représentant de l'Esthonie, en conclusion de son mémorandum du 28 août 1923<sup>2</sup>, repose entièrement sur l'analogie du problème en Esthonie et en Finlande. Il est calqué sur la déclaration adoptée par le Conseil concernant ce dernier pays.

De son côté, le représentant de la Lettonie avait également invoqué dès le début (lettre du 20 mars 1922 au Secrétaire général) le précédent finlandais comme solution devant être apportée au cas letton.

Mais cette difficulté d'ordre psychologique fut accompagnée d'autres difficultés d'ordre technique plus graves encore, que, dans leur souci de s'en tenir aux précédents, le Secrétariat et le rapporteur ne surent apprécier à leur valeur.

1. V. Séance du Conseil du 2 février 1923.

2. V. page 10.

Si, en effet, l'impossibilité de pure application des solutions acquises échappait au Conseil, elle ne pouvait échapper aux hommes d'Etat aux prises avec les réalités et responsables de leur solution.

Le projet de déclaration, proposé à leurs signature par le rapporteur, dans son rapport du 26 septembre 1922, reproduisant les dispositions des divers Traités des minorités, stipulait dans son article 1<sup>er</sup>.

« Les stipulations contenues dans la présente déclaration sont reconnues comme lois fondamentales en... (Estonie, Lettonie). Aucune loi, règlement, ni aucune action officielle ne seront en contradiction ou en opposition avec ces stipulations, et aucune loi, aucun règlement, ni aucune action officielle ne prévaudront contre elles ».

A cela, le représentant de la Lettonie faisait remarquer<sup>1</sup> :

« Le projet de déclaration contenu dans le rapport au Conseil présente, sous la forme qui y a été adoptée, des prescriptions qui sont en contradiction formelle avec la Constitution et la souveraineté de la Lettonie.

« En effet, l'article I du projet de déclaration présenté est nettement contraire à la Constitution de la République de Lettonie, adoptée par l'Assemblée Constituante, le 15 février 1922, et entrée en vigueur le 7 novembre 1922, laquelle déclare en son article

1. L. t. du 15 novembre 1922 au Secrétaire général.

second que le pouvoir législatif souverain n'appartient qu'au peuple de Lettonie. De plus, aux termes de la Constitution (article 75 et suivants), toute loi nouvelle fondamentale — et l'article premier de la déclaration ci-dessus exige précisément que ladite déclaration soit traitée comme loi fondamentale — toute nouvelle loi fondamentale, pour être valable, doit avoir été soumise à une procédure définie, qui prescrit entre autres la discussion en trois lectures et l'acceptation par la Chambre à la majorité des deux tiers au moins.

« Ainsi, avant même qu'une déclaration comme celle envisagée puisse être mise en discussion et acceptée, même sous réserve de ratification, une modification de la Constitution lettonne permettant une telle limitation de pouvoir devrait être effectuée, puisqu'il est incompatible avec les dispositions du droit constitutionnel de traiter d'une limitation de pouvoirs non prévus dans la Constitution même ».

Même remarque fut faite par le représentant de l'Esthonie<sup>1</sup> :

« Par l'article premier de la Déclaration toutes les stipulations qui y sont insérées doivent entrer en vigueur en Esthonie et y avoir force de loi. Un tel ordre de modifier ou de compléter la Constitution ne s'accorde pas avec les stipulations de cette der-

1. Lettre du 9 août 1922 à M. de Caillaud.



nière qui, après avoir été adoptée par l'Assemblée Constituante, le 15 juin 1920, est de fait en vigueur en Esthonie, et dont les articles 87-89 prévoient les voies et moyens à employer pour sa modification ».

« Conformément à ces articles, la modification de la loi constitutionnelle ne peut être effectuée que par voie de plébiscite, sur l'initiative soit du peuple, soit de l'Assemblée d'Etat, dans l'ordre prévu par une loi spéciale adoptée par l'Assemblée Constituante, le 2 juillet 1920 (paragraphe 23-33).

« Bien que les stipulations de la Déclaration sur les droits des minorités en Esthonie ne diffèrent pas beaucoup en principe des stipulations correspondantes de la loi constitutionnelle de l'Esthonie, elles présentent néanmoins, au point de vue de la forme, une modification des dispositions en vigueur, qui ne saurait être appliquée par une simple déclaration ».

Ainsi à l'acceptation par l'Esthonie et la Lettonie de l'article fondamental de la déclaration qui leur était demandée, s'opposaient les plus sérieuses difficultés. Et celles-ci résultaient de la différence même de situation qui existait entre ces pays et les pays signataires de traités de minorités. Alors qu'il avait été relativement facile de demander à ces derniers d'insérer certaines clauses dans leurs Constitutions en voie d'élaboration, et de placer ces clauses sous la garantie de la Société des Nations, il était beaucoup plus difficile d'obtenir le complément ou la modifi-

cation de textes arrêtés, votés, mis en vigueur—complément ou modification qui ne pouvaient avoir lieu que dans des conditions nettement déterminées, suivant une procédure fixée dans les lois constitutionnelles elles-mêmes. Il est douteux que semblable demande eût été formulée si l'on en avait apprécié toute l'importance, étant donné surtout que les lois constitutionnelles en question étaient reconnues pleinement satisfaisantes en matière de protection des minorités.

Mis en présence de ces difficultés d'ordre interne et technique, le rapporteur ne put en nier le sérieux. La solution n'était cependant pas aisée, surtout si l'on voulait maintenir l'exigence d'une déclaration. Rien donc d'étonnant à la réponse que, dans son rapport du 20 septembre au Conseil, il fit à l'objection du représentant de l'Esthonie :

« A ce sujet, j'ose dire que je suis certain que le Conseil examinera avec la meilleure volonté toute suggestion que le représentant de l'Esthonie désirerait présenter, pour faire en sorte que les stipulations de la déclaration projetées s'accordent avec celles de la Constitution ».

On laissait donc au Gouvernement esthonien le soin de résoudre la difficulté, mission rien moins qu'aisée, puisqu'il s'agissait d'attribuer aux stipulations de la déclaration projetée le caractère de « lois fondamentales en Esthonie » alors que l'arti-

cle 4 de la Constitution esthonienne stipulait que « les règles générales du droit international universellement reconnues sont appliquées en Esthonie comme parties intégrantes des lois esthoniennes ».

Le dilemme suivant se posait, insoluble : Ou bien les principes de protection des minorités inclus dans la déclaration sont de droit public international, et par suite légaux en Esthonie, et applicables en vertu même de la Constitution — mais où est l'utilité de la déclaration dont l'article premier est le texte capital ? Ou bien, ils ne sont pas de droit public international, mais alors en vertu de quel titre en exiger l'acceptation ?

Nous arrivons ainsi au grief capital que l'on peut faire de l'action de la Société des Nations en cette matière : l'absence d'un titre suffisant pour agir — absence de titre qui fut masquée par l'uniformité de procédure et que, pour cette raison, nous pourrions considérer comme une de ses conséquences et traiter dans le présent chapitre, mais qui en fut aussi la cause, et mérite, à ce titre et du fait de son importance, d'être traitée à part.

## b) ABSENCE D'UN TITRE SUFFISANT

Trois titres furent invoqués au cours des discussions devant le Conseil et l'Assemblée pour justifier une protection par la Société des Nations des minorités des pays baltiques : 1<sup>o</sup> l'existence de précédents ou la nécessité de ne pas faire d'exception; 2<sup>o</sup> le vœu de l'Assemblée du 15 décembre 1920 et 3<sup>o</sup> la déclaration faite les 13-14 septembre 1921 par les Chefs des Délégations esthonienne, lettonne et lithuanienne à la II<sup>e</sup> Assemblée.

Nous allons examiner successivement chacun d'eux:

1<sup>o</sup> L'existence de précédents ou la nécessité de n'accorder aucun traitement de faveur.

Ce fut un titre fréquemment employé.

On le rencontre souvent sous la plume ou dans les déclarations du rapporteur. On sent que c'est le souci principal du Conseil de s'en tenir aux solutions acquises. Chacun de ses membres garde en mémoire le souvenir de la lettre de M. Clemenceau à M. Paderewski qui « donne pour ainsi dire tous les *considérants* qui sont à la base de tous les traités des minorités et réfute les objections qui pouvaient être faites contre eux »<sup>1</sup>. Cette lettre, lord Robert Cecil la mentionne formellement devant l'Assemblée pour justifier l'ac-

1. Exposé historique et juridique sur la Protection des minorités par la Société des Nations par M. Hjalmar R. Stig.

tion de la Société des Nations à l'égard des Pays baltiques<sup>1</sup>. Lord Bal'our et Adatci ne sont pas moins clairs devant le Conseil<sup>2</sup>.

Exposant les considérations qui ont guidé jusqu'ici ces Puissances (les Principales puissances alliées et associées) dans le règlement de ces problèmes, le président du Conseil français, remarque que « lorsqu'un nouvel Etat est créé ou lorsqu'un ancien Etat s'incorpore des territoires importants, la reconnaissance formelle de sa situation par les Grandes Puissances comporte en même temps la demande par ces Etats au Gouvernement ainsi reconnu de s'engager à pratiquer certains principes de gouvernement déterminés, et cela sous la forme d'un accord revêtant un caractère international.

Quant au titre des Grandes Puissances à formuler

1. V. déjà p. 72. « Il semble que les appréhensions des délégués de Lettonie et d'Esthonie résultent d'un malentendu. La Société n'a nullement innové en ce qui concerne cette question, elle n'a fait que se conformer à des précédents de l'histoire diplomatique. Le délégué de l'Afrique du Sud donne à cette occasion lecture de la lettre écrite par M. Clémenceau, le 24 juin 1919, à M. Paderewski en lui communiquant le texte ou traité polonais des minorités. »

2. Séance du 2 février 1923 au cours de la discussion sur la protection des minorités en Esthonie.

M. Balfour : « La Société des Nations a contracté des obligations envers tous les Etats créés en vertu du traité de paix et tous ces Etats doivent être traités sur un pied d'égalité... »

M. Adatci « rappelle que, lors de la Conférence de la Paix, il a été très difficile d'amener les nouveaux Etats à accepter les traités de minorités. Il sera très difficile d'écarter les objections des Etats qui ont accepté ces traités, si on fait une exception en faveur de l'Esthonie... »



une telle exigence, M. Clemenceau l'indique explicitement par la suite :

« Les Principales Puissances alliées et associées estiment qu'elles failliraient à la responsabilité qui leur incombe si, à cette occasion, elles se départaient de ce qui est devenu une tradition établie. Je me permets aussi de rappeler à votre considération le fait que c'est aux sacrifices et aux efforts des Puissances, au nom desquelles je m'adresse à vous, que la Pologne doit la récupération de son indépendance. Ce sont elles qui ont décidé de rétablir la souveraineté de la Pologne sur les territoires en question et d'incorporer dans la nation polonaise les habitants de ces territoires. C'est de la force que doivent procurer à la Société des Nations les moyens d'action de ces Puissances que dépendra en grande partie la Pologne pour être assurée en toute sécurité de la possession de ces dits territoires. Aussi les Puissances se considèrent-elles comme liées, par une obligation à laquelle elles ne peuvent échapper, d'assurer au moyen des garanties, sous la forme la plus permanente et la plus solennelle, aux populations de la Pologne les droits essentiels de protection qui lui sont nécessaires quels que soient les changements ultérieurs de la constitution de l'Etat polonais. »

Ainsi ces exigences des Grandes Puissances en matière de protection des minorités, M. Clemenceau les

présentait à la Pologne, de même qu'à tout Etat « nouvellement créé » ou « s'incorporant des territoires importants », comme une condition de la reconnaissance formelle de la situation, c'est-à-dire de la formation de l'Etat ou de son accroissement territorial. Son droit à les présenter réside dans la participation des Grandes Puissances à l'établissement du nouvel état de choses, dans les sacrifices et efforts par elles accomplis à cette fin, dans le fait que ce sont elles-mêmes qui ont fixé les frontières du pays nouvellement créé et qui doivent en assurer le respect et la sécurité.

Voilà les conditions justifiées par la lettre de M. Clemenceau et les titres qu'elle contient. On se doit de reconnaître que les uns et les autres font défaut en ce qui concerne les Etats baltiques.

Nouvellement créés, ils le sont certes, mais pas dans le sens où l'entend M. Clemenceau, c'est-à-dire grâce à la participation directe des Puissances. Condition de leur reconnaissance, pas davantage. Alors que dans les cas cités par M. Clemenceau, la protection des minorités est une obligation qui conditionne la « reconnaissance » formelle de la situation, et accompagne la formation même de la situation, la reconnaissance fut accordée aux Etats baltiques sans conditions, longtemps après leur naissance, alors que leur existence était déjà assurée et que leur stabilité n'était plus douteuse.

Et cette existence, cette stabilité, ce n'est pas l'action des Grandes Puissances qui les leur a données, ces Etats les ont acquises de leurs propres forces. Ils ne les doivent à personne et n'ont pas à en fournir de rançon.

C'est ce que ne pouvaient pas ne pas faire remarquer les représentants de l'Esthonie et de la Lettonie, lorsque l'assimilation des cas était faite devant eux. Dans sa lettre du 17 juillet, en réponse au rapport préliminaire de M. da Gama de mai 1922, M. Walters, représentant de la Lettonie, déclare :

« C'est tout d'abord la remarque que la Lettonie se trouve, au sujet de la protection des minorités, exactement dans la même position de droit que les pays qui ont conclu des traités avec les puissances alliées, que je ne voudrais laisser subsister sans la relever.

« Les Etats en question ont vu leurs frontières délimitées, divers éléments de leur vie d'Etat réglés par ces traités; ils sont à un certain point de vue juridique des créations de ces traités. La Lettonie, au contraire, n'a pas été créée par le Traité de Versailles, mais s'est érigée de ses propres forces, sans immixtion étrangère, et a été reconnue *de jure* comme Etat indépendant, sans conditions, par les Puissances alliées réunies en Conseil suprême, le 26 janvier 1921, et, par la suite, par les autres Etats ».

La Lettonie n'est liée par rien d'équivalent aux articles 86 et 93 du Traité de Versailles. La seule obli-

gation qu'elle ait résulte de son acceptation du vœu de l'Assemblée et de sa déclaration du 14 septembre 1921. »

On trouve la même protestation dans la lettre adressée, le 9 août 1922, par le représentant de l'Esthonie, également en réponse à ce rapport préliminaire de M. da Gama.

« Il nous semble que les traités précités ne peuvent aucunement être considérés comme des traités-type internationaux, dans leurs parties concernant la protection des minorités et ceci pour la raison de leur origine même. En effet, les traités conclus entre les Puissances Alliées et Associées et les Etats susmentionnés (Pologne, Tchécoslovaquie, etc.) constituent pour ainsi dire la charte de la reconnaissance de ces Etats dans leurs nouvelles limites ethnographiques et géographiques, ou bien, comme dans le cas de la Roumanie et de l'Etat Serbe-croate-slovène, la reconnaissance de larges accroissements territoriaux, qui sont ou seront obtenus par ces Etats. Ceci n'est absolument pas le cas de l'Esthonie qui s'est constituée sans que les autres Puissances, membres de la Société des Nations, aient eu à statuer sur les limites de son territoire ni à lui poser des conditions avant de reconnaître sa souveraineté ».

Et cette affirmation du caractère particulier de leur formation, les représentants de la Lettonie et de l'Esthonie l'opposeront invariablement, et à juste

titre, à toutes les affirmations du rapporteur et des membres du Conseil, assimilant leurs pays à ceux liés par des Traités de minorités.

2<sup>o</sup> La résolution de la 1<sup>re</sup> Assemblée du 15 décembre 1920.

C'est elle qui constitue le véritable titre de la Société des Nations à la protection des minorités dans les Etats baltiques.

Redonnons-en le texte :

« Dans le cas où les Etats baltiques, caucasiens et l'Albanie seraient admis dans la Société des Nations, l'Assemblée leur recommande de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités de minorités et leur demande de vouloir bien se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application ».

Quelle était la portée de cette résolution ? Il importe pour s'en bien rendre compte de retracer son historique.

L'origine de ce vœu est dans la proposition déposée le 10 décembre 1920 devant l'Assemblée, par Lord Robert Cecil et ainsi conçue :

« L'Assemblée n'est pas disposée à admettre dans la Société un nouvel Etat, avant que celui-ci ne s'engage à conclure des accords qui correspondent aux traités relatifs aux minorités déjà acceptés par d'autres Etats ».

Cette proposition fut portée au compte rendu of-



ficiel, sous la rubrique : « Les conditions d'admission des membres de la Société.— Proposition de Lord Robert Cecil ».

Aucun doute ne pouvait donc exister sur le caractère de cette proposition : c'était une « condition d'admission ». Aussi, bien que jugée bonne, dans son esprit, et opportune, rencontra-t-elle une résistance et des critiques devant la cinquième Commission où elle fut renvoyée pour examen.

« Il convient, y déclara M. Branting, de chercher une autre formule; celle qu'on discute tend, en effet, à introduire une modification du Pacte, puisqu'elle prévoit en quelque sorte une condition supplémentaire à l'admission des Etats ».

De leur côté MM. Viviani et Fisher estimèrent suffisantes : le premier, une recommandation de l'Assemblée sur ce sujet, le second, la déclaration par les nouveaux admis « qu'ils sont prêts à assurer la protection des minorités sur leur territoire ».

M. Rowell (Canada) et Motta (Suisse) s'opposèrent plus fermement encore à la proposition de Lord Robert Cecil, celui-là se déclarant opposé à toute décision de ce genre qui serait un obstacle nouveau à l'universalisation de la Société des Nations, celui-ci considérant qu'une telle motion « outre qu'elle ne présenterait qu'une utilité pratique trop limitée, risquerait de n'être pas conforme à l'esprit du pacte ».

Finalement, après qu'on fut tombé d'accord sur

l'opportunité d'une décision, une formule conciliatrice fut rédigée par un Comité composé de MM. Motta, Benès et de Lord Robert Cecil — formule qui, après une légère modification, devint la résolution de l'Assemblée du 15 décembre 1920.

En la soumettant lui-même à l'Assemblée, Lord Robert Cecil souligna qu'il ne s'agissait pas d'une condition nouvelle à l'admission des Etats dans la Société des Nations, mais d'une simple recommandation.

Cependant il n'est guère contestable que cette résolution n'ait continué à porter la marque de son origine et qu'une double interprétation lui fut toujours donnée.

Si elle fut pour les Etats baltiques ce qu'elle avait été pour l'Assemblée : une simple recommandation, elle ne cessa jamais d'être pour ses auteurs et le Secrétariat de la Société des Nations comme une condition complémentaire d'admission. Il semble bien en effet que, malgré sa déclaration à la tribune de l'Assemblée, Lord Robert Cecil n'ait jamais complètement abandonné sa conception première et que dans sa déclaration même, ce grand idéaliste pratique, tout à sa généreuse passion et à son rêve de pacification générale, ait, en toute bonne foi, donné aux mots un sens quelque peu différent de celui que leur attribuèrent ses auditeurs et de leur sens littéral. Alors même qu'il insistait sur le caractère de simple

recommandation du texte de proposition qui revenait de la 5<sup>e</sup> Commission, il semble bien que pour lui cette recommandation devait avoir une force « quasi obligatoire », une valeur bien voisine de celle d'une « condition d'admission ». Comment s'expliquer autrement son attitude et son rôle dans la question de l'admission de la Finlande, dont l'étude à la 5<sup>e</sup> Commission était simultanée avec celle de ce vœu et qui fut votée par l'Assemblée le lendemain de l'adoption de celui-ci.

Au cours de la séance de l'Assemblée du 16 décembre, M. Pouillet, rapporteur sur l'admission de la Finlande, après avoir déclaré que celle-ci avait satisfait aux conditions générales d'admission poursuivait en effet :

« Une seconde question a été examinée. Elle se réfère au vœu que l'Assemblée a voté hier sur la proposition de Lord Robert Cecil et qui tend à obtenir dans les Etats, issus des démembrements survenus dans l'Orient de l'Europe des garanties pour les minorités. D'avance, la Finlande donne les garanties souhaitées. Elle a écrit à ce sujet à Lord Robert Cecil une lettre d'où il résulte qu'elle est pleinement d'accord avec la pensée qui a inspiré le vœu. »

Puis, après avoir cité le passage essentiel de cette lettre que nous avons précédemment reproduite<sup>1</sup>,

1. V. *supra* page 16.

M. Pouillet conclut : « Dans ces conditions, je vous propose l'admission de la Finlande ».

L'intérêt attaché à cette question, et surtout le fait que la lettre ait été écrite, sur le désir exprimé par Lord Robert Cecil, avant la séance même où il devait proposer le texte de la résolution, est, nous semble-t-il, significatif de l'interprétation spéciale qu'il donnait à cette « recommandation de l'Assemblée ».

Plus sensible allait encore apparaître l'année suivante, lors de la discussion des demandes d'admission de l'Esthonie, de la Lettonie et de la Lithuanie, ce caractère de véritable « condition » donné par le Secrétariat à l'acceptation de cette résolution.

Dans les rapports présentés à l'Assemblée par la 5<sup>e</sup> Commission et concluant favorablement sur la demande des trois Etats baltiques, on peut remarquer qu'en réponse à la dernière des cinq conditions d'admission<sup>1</sup>, rappel était fait de la résolution du 15 dé-

1. Rappelons que la recommandation de la Commission sur l'admission ou le refus d'admission devait se baser sur une réponse favorable à 5 conditions résultant d'une stricte interprétation du pacte lui-même. Ces conditions étaient les suivantes :

- 1° La demande d'admission est-elle régulière ?
- 2° Le Gouvernement est-il reconnu *de jure* ou *de facto* ?
- 3° Le pays possède-t-il un gouvernement stable et des frontières déterminées ?
- 4° Le paysse gouverne-t-il librement ?
- 5° Quels ont été les actes et déclarations du Gouvernement :
  - a) En ce qui concerne ses engagements internationaux ;
  - b) En ce qui concerne les prescriptions de la Société relatives aux armements.

cembre 1920. On y mentionnait d'autre part que « la délégation esthonienne (lettonne, lithuanienne) nous a donné à ce sujet la déclaration satisfaisante que l'on trouvera en annexe ». Il s'agit de la déclaration signée les 13 ou 14 septembre par les chefs de ces trois délégations.

Il n'est donc guère contestable que cette résolution ait été considérée comme un engagement international obligatoire pour chacun des Etats baltiques et dont la stricte observation ou promesse d'observation devait, par suite, être regardée comme une condition d'admission dans la Société.

Par contre, il est bien certain que pour l'Assemblée cette résolution du 15 décembre n'eut que la valeur d'une simple recommandation. Si le moindre doute avait pu subsister après les déclarations faites devant la 5<sup>e</sup> Commission par M. Branting, Viviani, Rowell et Motta, il eût dû être dissipé entièrement par le débat devant l'Assemblée où cette résolution n'apparut guère que comme un vœu. Le Président même de l'Assemblée la qualifia ainsi d'une manière permanente.

« Je donne la parole à Lord Robert Cecil pour exposer à l'Assemblée le *vœu* qu'il a présenté ».

Et après les explications de celui-ci :

« Vous avez entendu, Messieurs, la lecture du *vœu* complété par l'addition<sup>1</sup> que propose Lord Robert

1. Celle de l'Albanie parmi les Etats y visés.



Cecil; si personne ne demande la parole, je mets ce vœu aux voix ».

Il ne saurait donc être exagéré de dire que la proposition de Lord Robert Cecil du 10 décembre a subi une transformation radicale au cours de sa discussion devant la 5<sup>e</sup> Commission et l'Assemblée et que, de condition formelle d'admission qu'elle était à l'origine, elle n'eut plus finalement pour l'Assemblée que la valeur d'un simple vœu<sup>1</sup>.

Mais à supposer même qu'on lui conserve la force d'une véritable recommandation, la question peut se poser de savoir qu'elle est sa force obligatoire? Qu'elle est, en effet, la force obligatoire d'une recommandation de l'Assemblée? Si l'on s'en tient à cette matière de la protection des minorités, on peut relever que l'Assemblée de 1923 adopta une Résolution exprimant l'espoir que « les Etats qui ne sont liés par aucune obligation légale en ce qui concerne les minorités observeraient cependant, dans le traitement de leurs minorités de race, de religion ou de

1. C'est également ce terme qu'employa le lendemain M. Poulet, en rapportant l'avis favorable de la 6<sup>e</sup> Commission sur l'admission de la Finlande. V. *supra*, p. 90.

Il est même étrange de constater que c'est aussi l'épithète de vœu qui a été donné à cette résolution de l'Assemblée dans la déclaration présentée les 13-14 septembre par le Secrétariat à la signature des trois Etats baltiques. Comment dès-lors s'étonner de voir les représentants des Etats baltiques adopter ce point de vue et M. W. Ilters, dans sa lettre du 17 juillet 1922 au rapporteur, rappeler que par cette recommandation l'Assemblée a exprimé un vœu et non pas une condition ».

langue, au moins le même degré de justice et de tolérance qui est exigé par les traités et selon l'action permanente du Conseil ». Qu'advint-il d'elle ? Quelle suite lui fut donnée ? Les termes en sont sans doute encore plus larges et généraux que ceux de la résolution du 15 décembre 1920. Mais cette différence de rédaction suffit-elle à justifier l'oubli dans lequel celle-là est tombée et la rigueur apportée à l'observation de celle-ci ?

Que conclure, donc, si ce n'est que la force obligatoire des recommandations est éminemment variable suivant la matière à laquelle elles s'appliquent et plus encore suivant les Etats auxquels elles s'adressent.

### 3° La déclaration des 13-14 septembre 1921.

Quelles obligations constitue-t-elle pour les Etats qui l'ont souscrite. Elle les lie, cela n'est pas douteux, mais dans quelle mesure ? Bien qu'on ne puisse, au sens strict, parler ici d'un vice de consentement, il est permis de constater cependant que la liberté des chefs de délégation qui signèrent cette formule de déclaration — formule toute prête non susceptible de modifications — ne fut pas entière. Bien que théoriquement, il ne pouvait s'agir d'une condition supplémentaire d'admission, la réalité était autre et consistait assez nettement dans le dilemme suivant : signer et voir son admission assurée, ou refuser de signer, c'est-à-dire faire preuve de mauvaise volonté, et alors compromettre cette admission en éveillant

une certaine défiance chez les protagonistes de la protection des minorités.

Les trois Etats baltiques signèrent donc la déclaration. Ils le firent pour la raison indiquée. Ils la signèrent aussi, du moins en ce qui concerne l'Esthonie et la Lettonie, parce qu'ils estimaient avoir déjà pleinement satisfait à la recommandation de l'Assemblée, et avaient la conviction qu'on ne pouvait leur demander davantage que ce qu'ils avaient accordé de leur propre initiative. Ils ne signèrent cependant pas spontanément, mais au contraire après de nombreuses hésitations et presque à leur corps défendant, et ce en raison du manque de clarté et de précision du texte qui leur était présenté. On ne saurait leur en faire grief. Quelles difficultés n'allait-il pas en effet leur causer? Il leur valut jusqu'au reproche de cette obscurité elle-même.

« Le Gouvernement... déclare adhérer volontiers au vœu émis par l'Assemblée de la Société des Nations le 15 décembre 1920 et être prêt à entrer en pourparlers avec le Conseil de la Société des Nations pour préciser l'étendue et les détails d'application de ses obligations internationales pour la protection des minorités ».

Quelles étaient ces obligations internationales? On en cherche en vain d'antérieures à cette déclaration, qui par son adhésion au vœu de l'Assemblée, constitue la première. C'est ce que dès la première

discussion devant le Conseil, en janvier 1921, s'empressèrent de faire remarquer les représentants de l'Esthonie et de la Lettonie. Lorsqu'en conclusion, le rapporteur M. da Cunha, reprenant les termes de la déclaration des 13-14 septembre 1921, proposa de continuer les pourparlers sous les auspices du représentant du Brésil « pour préciser les détails d'application des obligations internationales de l'Esthonie et de la Lettonie pour la protection des minorités », le représentant de l'Esthonie suggéra de substituer à ces termes l'expression de « préciser l'application des principes garantissant la protection des minorités ». A l'appui de sa proposition, M. Pusta pouvait faire remarquer que si « le Gouvernement esthonien s'est engagé à se conformer aux principes généraux relatifs à la protection des minorités », il n'y a pas « d'obligations internationales proprement dites sur cette protection ».

Le représentant letton souligna de son côté qu'il « n'existe pas encore de normes juridiques internationales pour la protection des minorités et que, de ce fait, il n'existe pas non plus d'obligations de droit proprement dites pour la Lettonie, comme cela résulte d'ailleurs de la déclaration faite par la délégation de la Lettonie lors de l'acceptation du vœu émis par l'Assemblée dans sa séance du 15 décembre 1920 ».

La proposition esthonienne ne fut pas acceptée.

Le président du Conseil en exercice se borna à faire observer que le texte proposé par le rapporteur était calqué sur la déclaration écrite et signée par le Gouvernement esthonien. Quant aux obligations internationales dont il est question, il s'agit, ajouta-t-il, de celles « que l'Esthonie a contractées en entrant dans la Société ». Pour préciser davantage, le rapporteur fit observer « qu'il y a deux espèces d'obligations internationales : celles qui dépendent d'un traité et celles qui relèvent du droit des gens ».

Cette imprécision et cette obscurité de la déclaration du 13-14 septembre engendraient donc dès le début une certaine confusion. Il n'en pouvait être autrement, et il en fut de même dans toute la suite des pourparlers. C'est que, rédigée par le Secrétariat, cette résolution, se ressentait de l'interprétation spéciale qu'il donnait à la recommandation de l'Assemblée du 15 décembre. Son imprécision naturelle ou voulue, allait sans doute, en masquant cette dualité d'interprétation, faciliter sa signature par les Etats baltiques et donner au Secrétariat un titre certain pour lui permettre de poursuivre la fixation d'un droit des minorités, mais elle allait être aussi un obstacle important à la solution du problème, par suite des difficultés qu'elle ne pouvait manquer de provoquer.

Alors que le Secrétariat et les rapporteurs, qui se succédèrent, l'interprétèrent, comme il est logique,



avec rigueur, les Etats intéressés le firent, comme il est naturel, plus libéralement, de sorte que les positions prises étaient loin de concorder. Pour le rapporteur et sans doute aussi pour le Secrétariat, les Etats baltiques étaient tenus à rien moins qu'à accepter les stipulations contenues dans les traités de minorités. « Votre rapporteur est d'avis, écrivait M. da Gama dans ses rapports des 1<sup>er</sup> et 19 septembre 1922 au Conseil, que l'engagement pris par le Gouvernement esthonien (letton), par sa déclaration des 13 (14) septembre 1921, vise à l'acceptation de stipulations, qui doivent être en général conformes aux stipulations contenues dans les différents traités pour la protection des minorités déjà existants ... »

A ce passage de ce rapport, qui lui avait été communiqué, en mai, à titre officieux, le représentant de la Lettonie répondit dans sa lettre du 17 juillet à M. da Gama : « Le seul engagement que la Lettonie ait pris est celui d'entrer en relations avec le Conseil de la Société des Nations pour discuter de la protection des minorités, en acceptant la recommandation de l'Assemblée du 15 décembre 1920 ».

Et plus loin : « La Lettonie a accepté la recommandation de l'Assemblée parce qu'elle est toujours prête à chercher un terrain d'entente dans toutes les questions litigieuses. Mais cette acceptation ne signifie pas un engagement absolu à conclure un accord ; il ne peut être question d'imposer des dispositions, mais uniquement de chercher une entente ».

Il déclarait à nouveau, le 15 novembre 1922, dans une lettre d'observations sur ce même rapport officiellement déposé devant le Conseil, le 19 septembre : « Le Gouvernement de Lettonie a déclaré être prêt à traiter avec le Conseil pour chercher à établir l'étendue de la protection des minorités en Lettonie selon le vœu de l'Assemblée. Bien entendu, il ne peut s'agir, dans ce cas de l'acceptation ou du refus en bloc de certains principes définis, mais bien de trouver des normes convenables pour la protection des minorités en Lettonie conformément aux prescriptions du droit international et constitutionnel du pays ».

Le représentant de l'Esthonie soutint de son côté une thèse identique, notamment dans son rapport du 28 août 1923.

Il y a loin entre les deux thèses en présence.

Accepter des stipulations qui doivent être, en général, conformes à celles des traités de minorités, voilà, dans l'esprit du rapporteur, la portée de la déclaration esthonienne et lettonne du 13-14 septembre 1921.

Respecter le vœu de l'Assemblée et chercher à s'entendre avec le Conseil pour la fixation des détails d'application, telle est l'interprétation donnée par les intéressés à la formule de l'engagement par eux souscrite.

Laquelle des deux parties est le plus proche de la vérité juridique ? Revenons au texte.

La déclaration comporte d'abord une déclaration formelle d'adhésion de ces Etats au vœu émis par l'Assemblée le 15 décembre 1920, et ensuite l'affirmation « d'être prêts à entrer en pourparlers avec le Conseil pour préciser l'étendue des détails d'application et leurs obligations internationales pour la protection des minorités ».

Sur le premier point pas de difficultés. Sur le second on doit constater que, si l'on s'en tient à la lettre les Etats sont astreints non pas même à un accord avec le Conseil, mais simplement à entrer en pourparlers avec lui en vue d'un accord. Et c'est avec raison, nous semble-t-il, que l'Esthonie et la Lettonie ont pu soutenir au cours de la discussion avoir entièrement rempli les obligations qui leur incombaient en vertu de la déclaration du 13-14 septembre, puisque, après avoir assuré à leurs minorités un statut répondant pleinement au vœu de l'Assemblée, elles s'étaient prêtées avec la meilleure bonne volonté aux pourparlers avec le Conseil en d'un accord, qui ne dépendait pas d'eux seuls, mais aussi du Conseil lui-même.

Respecter le vœu de l'Assemblée, entrer en rapports avec le Conseil pour fixer, d'un commun accord, les mesures pratiques de protection des minorités, telle est, nous semble-t-il, la seule véritable obligation qui résultait pour les Etats Baltiques de leur signature de la déclaration du 13-14 septembre.

c) Absence d'un droit général  
de protection des minorités

Si l'on remonte aux causes mêmes de cette insuffisance de titre et de cette uniformité qui en fut le masque et l'excuse, on doit constater qu'elle résulte du défaut de principes juridiques précis, de l'absence d'un véritable droit international de la protection des minorités.

Les représentants de l'Esthonie et de la Lettonie ne manquèrent pas d'en faire à plusieurs reprises la remarque au cours de leurs pourparlers avec le Conseil.

On peut se demander tout d'abord ce qu'il faut entendre par minorités ethniques. La question, à première vue, peut paraître étrange. Cependant elle mérite d'être posée. Elle le fut, en fait, par le représentant de l'Esthonie, qui souligna la nécessité de définir cette notion préalablement à toute protection des minorités. « Que faut-il entendre par minorités ethniques ? Quel est le nombre des ressortissants différents par leur origine ou par leur langue de la majorité de la population, susceptible d'être traité comme minorité dans l'Etat <sup>1</sup> ? » Ces sont, en effet, des questions que peut se poser un pays où quatre groupes

1. Mémoire du 22 mars à M. da Gama.

de minorités de races différentes ne constituent pas plus de 12 % de la population.

De son côté, M. Walters dans son mémoire du 20 mars 1922 relevait que « les principes concernant les minorités ne sont pas encore généralement reconnus à l'heure actuelle ». Comme preuve, il citait le rapport de la Commission internationale de juristes nommée par la Société des Nations au sujet de la question des îles d'Aland, où il était déclaré que « pour qu'un principe devienne général, il ne suffit pas qu'il soit inscrit dans quelques traités ». Il relevait aussi que dans un des traités les plus récents, celui de Rapallo, conclu entre l'Italie et la Yougoslavie, « la question des minorités n'a pas été réglée d'après les principes des traités conclus entre les Puissances Alliées et divers nouveaux Etats, ce qui montre bien que ces principes ne sont pas encore devenus généraux. »

Il aurait pu en apporter beaucoup d'autres. S'il pouvait y en avoir de plus forte que le souci des instituts juridiques d'approfondir cette question nouvelle<sup>1</sup>, ce serait à coup sûr la discussion qui s'éleva, en septembre 1922, devant la III<sup>e</sup> Assemblée, sur la partie du rapport annuel sur l'œuvre du Conseil relative à la protection des minorités. Cette discussion, en même temps qu'elle révéla l'absence d'un tel droit, provo-

1. Dans sa session de 1920, l'Union juridique internationale, décida, en effet, après avoir entendu un rapport de M. B. nès, de constituer une commission spéciale pour l'étude de cette question.



qua le premier effort réel pour l'établir. Si nous considérons, en effet, l'activité antérieure du Conseil en cette matière, nous devons constater qu'elle s'était bornée à organiser la procédure d'application des traités de minorités, en prévision de conflits éventuels, ou celle de la recevabilité des pétitions émanant des minorités mécontentes. Que ce soit le rapport Tittoni, approuvé par le Conseil, le 22 octobre 1920, la résolution du Conseil du 25 octobre suivant, celle du 27 juin 1921, toutes ces mesures ne portaient que sur la procédure à suivre, aucune sur le fond.

Cette discussion marqua aussi d'une manière symbolique l'unanimité de pensées des pays ayant souscrit des traités de minorités et spécialement de ceux que le Conseil et le Secrétariat envisageaient de lier par des dispositions analogues, en vertu du vœu du 15 décembre 1920.

Si, dans les chapitres précédents de cette seconde partie de notre travail, il n'a guère été fait mention, et pour cause, que de l'Esthonie et de la Lettonie, il n'en existe pas moins une réelle identité de vues sur la question entre tous les pays baltiques. Elle se manifesta avec force dans cette circonstance.

Sur une double proposition du Pr Gilbert Murray, délégué de l'Afrique du Sud, et du Dr Walters, délégué de la Lettonie, l'Assemblée renvoya à la 6<sup>e</sup> Commission l'examen des points du rapport sur l'œuvre du Conseil, qui concernait la protection des minorités.

Dès la première séance de la Commission, le **Pr** Gilbert Murray soumit un projet de résolution qu'il avait rédigé à la suite de « consciencieuses recherches et de nombreux entretiens avec des personnalités de pays et de milieux différents ». Ce projet comprenait 5 articles. Les 2 premiers se rapportaient à l'exécution et à l'interprétation des traités de minorités, le troisième à l'envoi de représentants fixes de la Société des Nations dans certaines localités à population mixte et le quatrième aux droits et devoirs des minorités. Quant au dernier, s'élevant au général, il exprimait « l'espoir que les Etats, qui ne sont liés vis-à-vis de la Société par aucune obligation légale, en ce qui concerne les minorités, observeront cependant dans le traitement de leurs minorités au moins le même degré de justice et de tolérance qui est exigé par les traités ».

C'est cette proposition du délégué de l'Afrique du Sud qui servit de base à presque toute la discussion devant la 6<sup>e</sup> Commission; c'est d'elle que sortit la résolution adoptée le 21 septembre par l'Assemblée<sup>1</sup>.

1. Voici le texte de cette importante résolution :

« 1° Bien que dans des cas d'infraction sérieuse aux Traités de minorités, il soit nécessaire que le Conseil conserve son plein droit d'agir directement, l'Assemblée reconnaît que dans les cas ordinaires le meilleur moyen pour la Société des Nations d'entretenir de bonnes relations entre les différents gouvernements signataires des traités et les personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, placées sous leur souveraineté, est d'avoir avec ces gouvernements des communications officielles et bienveillantes. A cet effet, l'Assemblée suggère que le Conseil pourrait demander à avoir à sa disposition un personnel de secrétariat plus nombreux.

Au cours des débats auxquels l'établissement de ce texte donna lieu à la 6<sup>e</sup> Commission, les délégués de Lettonie, d'Esthonie, de Finlande et de Tchécoslovaquie eurent un rôle particulièrement actif et formulèrent diverses propositions.

Différente dans son esprit de celle du Pr Gilbert Murray, la proposition du Dr Walters avait demandé le renvoi des questions de minorités à la Commission en vue d'un rapport, « afin de donner à l'Assemblée

« 2° En cas de divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait, concernant les stipulations des Traités de minorités entre le gouvernement intéressé et l'un quelconque des Etats membres du Conseil de la Société des Nations, l'Assemblée recommande aux Membres du Conseil de faire appel, en évitant tout délai inutile, à la décision de la Cour permanente de Justice internationale, conformément aux Traités de minorités, étant entendu que les autres formes de conciliation prévues par le Pacte peuvent toujours être employées.

« 3° L'Assemblée, tout en reconnaissant le droit fondamental des minorités à être protégées par la Société des Nations contre toute oppression, insiste sur le devoir qui incombe aux personnes appartenant aux minorités de race, de religion ou de langue de coopérer, en citoyens loyaux, avec la Nation à laquelle ils appartiennent maintenant.

« 4° L'Assemblée exprime l'espoir que les Etats qui ne sont liés vis-à-vis de la Société des Nations par aucune obligation légale en ce qui concerne les minorités, observeront cependant dans le traitement de leurs minorités de race, de religion ou de langue, au moins le même degré de justice et de tolérance qui est exigé par les Traités et selon l'action permanente du Conseil.

« 5° Le Secrétaire général, chargé de réunir des informations concernant la façon dont sont exécutés les Traités de minorités, doit non seulement assister le Conseil dans l'examen des plaintes concernant l'infraction à ces traités, mais doit aussi aider le Conseil à se rendre compte de la façon dont les personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue remplissent leurs devoirs envers leurs Etats. Les informations ainsi réunies pourraient être mises à la disposition des Etats membres de la Société s'ils le demandent.

l'occasion d'exprimer, après un examen approfondi, son opinion sur ces questions et de stipuler les bases d'une protection générale des minorités dans les Etats de la Société des Nations ». Le représentant de la Lettonie poursuivait ainsi devant l'Assemblée ses efforts auprès du Conseil, dans le but de provoquer au sein de la 6<sup>e</sup> Commission « une étude approfondie de la question des minorités au point de vue général et dans toute sa complexité » afin que la discussion puisse servir « de point de départ à la création d'un droit des minorités établi sur une même base pour tous les Etats ».

C'est alors que s'affirmèrent l'unité de vue des Etats baltiques et les sympathies de la Finlande pour les efforts de la Lettonie et de l'Esthonie.

M. Pusta, délégué de l'Esthonie, se ralliant à une idée émise par le Pr Gilbert Murray, proposa le texte suivant pour le Comité de rédaction : « Les organes compétents de la Société des Nations seront invités à recueillir tous les renseignements concernant les mesures prises spontanément par les Etats pour la protection des minorités et à prêter leurs bons offices aux autres Etats qui n'ont pas encore pu résoudre chez eux la question des minorités ». Le délégué de la Finlande intervint de son côté dans les débats par une énergique déclaration.



Tout en reconnaissant de grands mérites aux propositions Murray, le Pr Erich déclara ne pas croire possible l'établissement de règles générales et pratiques, sans les soumettre d'abord à un examen approfondi. D'après lui, le principe de la protection des minorités est sur le point d'entrer dans le domaine du droit international positif, « mais il ne faut pas dissimuler que la notion de minorités est confuse. Les propositions Murray ne peuvent couvrir tous les cas ». Aussi, proposa-t-il pour cette raison, la nomination d'une commission spéciale qui serait chargée par l'Assemblée d'étudier à fond la question des minorités et de présenter un rapport sur ce sujet à la IV<sup>e</sup> Assemblée.

On doit reconnaître que la 6<sup>e</sup> Commission n'apporta que peu d'empressement à considérer ces propositions. Aussi, trois jours plus tard, un autre délégué de la Finlande, M. Gripenberg, insista-t-il sur le sérieux de la déclaration de son collègue.

« Les débats qui ont eu lieu, dit-il<sup>1</sup>, montrent la nécessité de soumettre ce vaste problème à une étude approfondie et l'importance qu'il y a à constituer une telle commission. Comme l'a dit Lord Robert Cecil, la protection des minorités est maintenant dans le droit international public. Mais il reste des points obscurs dont il tient à signaler quelques-uns. Dans

1. D'après le procès-verbal des travaux de la 6<sup>e</sup> Commission.



sa cinquième proposition, le Pr Murray emploie l'expression de « même degré de justice et de tolérance. » C'est donc que la justice et la tolérance ne sont pas encore clairement définies en cette matière. »

Le délégué finlandais relève ensuite que « dans certains pays les minorités nationales forment des groupements homogènes habitant un territoire défini », alors que « ailleurs, elles sont dispersées dans les pays, mêlées à la majorité. Il est évident que la protection des minorités ne peut s'exercer selon des règles identiques dans les deux cas <sup>1</sup> ». Puis il rappelle les objections posées par le délégué de l'Esthonie sur la nécessité de préciser la notion même de minorité, insuffisamment claire et distincte, et de répondre aux questions : « Quel est le nombre de ressortissants nécessaires pour permettre de les considérer comme une minorité nationale ? Que faut-il entendre par l'autonomie culturelle ? Quelle doit être son organisation ? » et conclut en insistant sur la prise en considération de la proposition du Pr Erich.

Nous avons tenu à présenter en détail cette suggestion finlandaise et à citer les textes mêmes, car ils exprimèrent l'opinion exacte de tous les Etats baltiques sur cette question. Le délégué de l'Esthonie en témoigna par son empressement à retirer sa pro-

1. Il eut pu ajouter que parfois elles offraient dans un même pays ce double caractère. Evidemment d'autres règles s'imposent alors.

position devant celle plus hardie de son collègue finlandais.

Sans s'opposer en principe à la proposition désintéressée de la Finlande, libre de toutes obligations, les délégués de l'Afrique du Sud, de la Grande Bretagne et de la France soulevèrent un certain nombre d'objections, qui témoignaient de leur peu d'enthousiasme à entreprendre l'étude à laquelle on les conviait.

Finalement, M. Gripenberg retira la proposition finlandaise. Le délégué de l'Esthonie ne put que suivre son collègue. Cependant, considérant « que le Secrétariat aurait plus de difficultés qu'une commission d'études à trouver les solutions désirables », il proposa, si son collègue finlandais en était d'avis, de soumettre son collègue finlandais en était d'avis, de soumettre la proposition finlandaise à l'appréciation du Conseil. Le représentant de la Grande Bretagne, M. Fisher, répondit que le « Conseil aura connaissance des débats de la Commission », qu'il « saura le désir du délégué de la Finlande de voir l'ensemble de la question soumise à une étude approfondie ». Il ajouta encore que « s'il s'agit de questions juridiques le Conseil ne manquera sans doute pas de charger un Comité de juristes de les étudier, avec de meilleurs résultats que ne le ferait une commission internationale ».

La proposition du Dr Walters ayant été de même abandonnée, la résolution Gilbert Murray fut seule

à revenir devant l'Assemblée. Elle fut la seule décision prise par celle-ci en la matière.

Les débats avaient mis en lumière l'absence d'un droit général de protection des minorités et l'opposition des Grandes Puissances à son établissement. La seule concession que celles-ci avaient consentie, pour donner une satisfaction platonique aux Etats baltiques et ne pas tromper l'attente du Pr Gilbert Murray<sup>2</sup>, consistait dans le point 5 de la résolution adoptée, exprimant l'espoir que les Etats, « liés par aucune obligation légale en ce qui concerne les minorités, observeront cependant dans le traitement de leurs minorités de race, de religion et de langue, au moins le même degré de justice et de tolérance qui est exigé par les traités et selon l'action permanente du Conseil ».

Un autre résultat cependant semblait être acquis, après les assurances données par le délégué de la Grande-Bretagne : l'étude par le Conseil du fond même de la question. Qu'en fut-il, en réalité ? Il semble bien que ce premier effort réel soit resté le seul. La quatrième Assemblée n'eut en effet à se prononcer que sur une question de procédure ; le problème prin-

2. Dans la séance du 13 septembre 1922, le Pr Gilbert Murray déclara en effet, que « c'est pour répondre aux vues exposées par le Dr Walters et M. Pusta qu'il a rédigé sa 5<sup>e</sup> proposition ». « Celle-ci, ajoutait-il, représente la distance la plus grande qui puisse être franchie dans cet ordre d'idées ; il est à espérer que les grandes Puissances ne s'y refuseront pas. »

cial ne fut pas posé devant elle. La « distance la plus grande qui pouvait être franchie dans cet ordre d'idées » avait été parcourue; il était trop tôt pour aller de l'avant et songer à établir un droit général de protection de minorités.

Mais comment, dès lors, maintenir les exigences précédemment formulées à l'égard de l'Esthonie et de la Lettonie? L'insuffisance des titres invoqués apparaissait désormais évidente et plus évidente encore l'impossibilité d'y suppléer par une procédure uniforme. La Société des Nations était, par la force des choses, amenée à réduire ses exigences. C'est ce qu'elle fit, ainsi que nous l'avons montré.

Il n'en pouvait être autrement. L'Esthonie et la Lettonie avaient puisé au cours de cette III<sup>e</sup> Assemblée de nouvelles et fortes raisons de maintenir leur opposition aux demandes du Secrétariat et du Rapporteur. Pourquoi en effet auraient-elles accepté de se lier par une déclaration bien proche d'un traité de minorités, quand les Grandes Puissances se montraient si soucieuses d'échapper au plus léger contrôle de la Société des Nations?

Cette persistance du Secrétariat et du Conseil à leur imposer une déclaration blessait profondément leur fierté nationale. Elle leur apparaissait comme une atteinte portée à leur souveraineté, en violation même du Pacte et des droits qu'il confère à ses membres.



« Il serait injuste, avait déclaré dès l'origine des pourparlers et ne cessait d'affirmer le représentant de la Lettonie — il serait injuste de vouloir imposer à quelques Etats, unilatéralement et sans réciprocité aucune de la part des autres membres de la Société des Nations, une modification de leur législation interne et de ce fait une atteinte à leur souveraineté. Ce serait, puisqu'il s'agit de membres de la Société des Nations, vouloir en faire des Etats mi-souverains, alors qu'un des principes de base de la Société est d'atteindre l'égalité entre toutes les nations civilisées ».

L'action du Secrétariat et du Conseil fut-elle contraire au Pacte ? Il est sans doute exagéré de le prétendre. Si elle peut être mise, par quelque côté, en opposition avec certains de ses articles, elle peut certainement trouver, par ailleurs, dans le texte si riche et si souple du Pacte, une entière justification.

Mais il ne paraît pas contestable que sa base était fragile. Elle reposait, en effet, sur les principes encore incertains d'un droit naissant, que la majeure partie des Puissances ne montraient guère d'empressement à voir fixer.

Si donc on peut attribuer à l'uniformité de la procédure suivie et à l'insuffisance de titre pour agir, les causes immédiates des difficultés rencontrées pour l'accord du Conseil et des Pays baltiques, c'est dans l'absence même d'un droit général de protection des



minorités, qu'il faut chercher la cause première et profonde de ces difficultés, car ce fut elle qui commanda la méthode employée et priva le Conseil des titres qui lui étaient nécessaires.

---

## CONCLUSION

---

La question de la protection des minorités dans les Pays baltiques présentait donc deux aspects distincts : l'un de fond , l'autre de forme.

Sur le fond , ces Etats, dès la première heure de leur vie nationale, avaient eu le souci d'accorder à leurs minorités un traitement équitable. Des mesures extrêmement libérales y avaient été prises avant toute action de la Société des Nations, qui par le seul fait de son existence avait cependant exercé une bienfaisante action. D'autres mesures y étaient encore nécessaires dont ils poursuivaient avec bonne volonté l'élaboration. Mais — et c'est la question de forme — ces Etats entendaient prendre ces mesures librement, de leur propre volonté et sans une ingérence dans leurs affaires intérieures, qu'ils considéraient comme une preuve de défiance injustifiée et un traitement d'exception. Ils reconnaissaient bien à la Société des Nations un certain droit de contrôle, mais ils lui déniaient celui de fixer les solutions, d'imposer des textes. Ils se souvenaient bien d'avoir adhé-

re, et avec quel empressement, au vœu de l'Assemblée du 15 décembre 1920, mais estimaient avoir fidèlement rempli les obligations qui leur incombaient de ce chef. N'avaient-ils pas spontanément accordé à leur minorités un statut excédant les normes qu'on pouvait leur demander en vertu du droit international?

Aussi, à l'exception de la Lithuanie qui, pour des raisons politiques, s'est montrée particulièrement conciliante<sup>1</sup> ont-ils tenu à garder une liberté quasi-entière quant à leur droit de poursuivre eux-mêmes le règlement de la question.

Si nous envisageons les résultats obtenus, ils peuvent être résumés de la manière suivante : la Finlande a conservé un droit entier. Sa situation est celle de droit commun, celle des Etats libres de tous traités. Sa seule obligation, d'ordre moral plus que juridique, résulte de son vote de la proposition Gilbert Murray de 1922.

A l'opposé, la Lithuanie s'est liée par la signature d'une déclaration « contenant des stipulations analogues à celles du traité de minorités polonais »<sup>2</sup>, c'est-à-dire du traité type de protection des minorités. A

1. Il semblerait d'ailleurs à voir la lenteur qu'elle apporta à ratifier la déclaration signée — ou plutôt à déclarer inutile de la ratification attendue par le Conseil, qu'elle ait regretté de s'être bénévolement liée plus qu'il n'était nécessaire.

2. *La protection des minorités et la Société des Nations* Exposé historique et juridique par Helmer Hosting, p. 20.

différence juridique prêt qui sépare une déclaration d'un traité, ces obligations sont celles des Etats liés par un traité de minorités.

L'Esthonie et la Lettonie occupent une position intermédiaire. Leur statut, bien qu'il en soit très proche, n'est plus celui de droit commun. Leur liberté n'est plus entière. Elles sont libres, mais sous réserve du droit de la Société des Nations de pouvoir évoquer à nouveau la question, si la situation faite dans ces pays aux minorités cessait d'être satisfaisante ou conforme aux principes généraux de protection des minorités. C'est évidemment une restriction mais combien inférieure aux rigoureuses exigences premières de la Société des Nations et combien négligeable pour qui connaît la volonté de ces Etats d'aboutir à des rapports normaux entre les diverses races de leur population.

Tel est le résultat atteint par le Conseil et le Secrétariat dans leurs efforts pour réaliser le vœu de l'Assemblée du 15 décembre 1920. C'est un résultat positif auquel on peut rendre hommage. Correspond-il aux désirs originaires du Secrétariat? On en peut douter. Mais n'est-ce pas sa valeur propre qu'il faut avant tout considérer? Y avait-il vraiment une utilité majeure à obtenir de tous les Etats baltiques — la Finlande exceptée — un texte uniforme de déclaration, calqué sur celui des traités de minorités? N'est-il pas mieux au contraire de voir chacun d'eux

en possession d'un statut en harmonie avec ses conditions particulières ?

Là, comme dans toutes circonstances où il s'agit d'une adaptation de forces vives, constatons que la vie elle-même s'est chargée de rectifier les erreurs des hommes. Si l'on compare, en effet, les points de départ et d'arrivée, on se doit de remarquer combien malgré l'identité d'origine et les efforts accomplis pour aboutir à un même terme, les résultats ont différé sous la seule influence des forces en jeu.

On eut désiré un texte uniforme de déclaration. Seule la Lithuanie le signa. On ne put le demander à la Finlande où n'existe pas de minorités proprement dites. Quant à la Lettonie et à l'Esthonie, amies et alliées, on aboutit avec elles à un résultat bien différent de celui primitivement envisagé.

Cet enseignement ne doit pas être perdu. Si les textes sont maintenant fixés, la procédure, malgré les décisions déjà prises par le Conseil de la Société et l'Assemblée, n'est encore qu'en voie d'élaboration. Il est possible sinon probable que les difficultés surgiront entre gouvernements et minorités qui amèneront la Société des Nations à mettre en œuvre le système établi. C'est alors que le Secrétariat, et spécialement la Section des minorités, pour répondre à leur mission et remplir le rôle qui leur a été assigné, auront à trouver une prompte et satisfaisante solution de ces conflits. Sur ce point nous ne pouvons



rien avancer, si ce n'est qu'une méthode trop uniforme serait inopportune, mais qu'au contraire des formules adéquates devront être trouvées pour être appliquées à chaque cas particulier. Ces formules, il appartiendra aux personnes appelées à résoudre les conflits, de les dégager des faits eux-mêmes à la lumière des principes du droit, en faisant appel à l'invention juridique. Il importe que, dans leur recherche et leur élaboration, on ne s'attache pas exclusivement aux arguments juridiques et aux considérations techniques, mais que l'on tienne grand compte des éléments d'ordre psychologique, en ménageant la légitime fierté des nations, petites ou grandes, et surtout en ne doutant point de leur loyauté, si elles croient devoir discuter les textes qui leur sont proposés<sup>1</sup>.

1. Ce point doit être considéré comme capital. Pour l'apprécier à sa juste valeur, il suffit de lire les lignes suivantes que le D<sup>r</sup> Waters, député letton, adressa, le 17 janvier 1922, au Président du Conseil en exercice, pour protester contre une attitude qu'il avait cru remarquer au cours d'une séance, chez certains membres du Conseil.

« Lorsque la question des minorités en Lettonie a été discutée, dans la dernière séance de la réunion du Conseil de la Société des Nations qui vient de se terminer, j'ai eu l'impression, fugitive du reste, que Votre Excellence ainsi que MM. les Membres du Conseil semblaient croire que la Lettonie se contentait de se soustraire aux devoirs moraux qu'elle doit remplir envers les minorités qui se trouvent sur son territoire.

« Aussi ai-je à cœur, Excellence, de vous assurer qu'il ne saurait être question d'un tel état d'esprit, qui serait d'ailleurs tout à fait contraire aux principes de respect profond des croyances et de tolérance bienveillante du peuple letton...

«... Je vous serais infiniment reconnaissant de bien vouloir communiquer le contenu de la présente à MM. les Membres du Conseil, si vous le croyez possible, car il m'importe beaucoup de ne pas laisser subsister de doutes quelconques au sujet de la loyauté de mon pays ».

Mais c'est d'une œuvre plus essentielle et de plus longue haleine que dépend l'efficace protection des minorités par la Société des Nations. C'est l'œuvre même que le Secrétariat a eu en vue dès la première heure, qu'il n'a cessé de poursuivre et qui reste le but de son activité, savoir : l'établissement d'un droit international de protection des minorités. Cette pensée constante a été, avons-nous dit, en partie cause des difficultés rencontrées pour l'accord du Conseil avec l'Esthonie et la Lettonie. Elle serait, par contre, un élément capital du bon fonctionnement de cet accord, de même que, d'une manière générale, de l'application satisfaisante des traités des minorités ou déclarations correspondantes.

La fixation d'un tel droit est même indispensable, dans l'éventualité d'un conflit, à sa solution par la Société des Nations. Ce fut, l'un des arguments de M. Gripenberg devant la 6<sup>e</sup> Commission de la III<sup>e</sup> Assemblée à l'appui de la proposition de son collègue de procéder à une étude approfondie de la question des minorités.

« Les résultats d'une telle étude, déclara-t-il, pour conclure, sont de la plus haute importance, non seulement pour éclairer l'opinion publique, mais encore pour guider en quelque sorte la société et ses organes lorsqu'il s'agira de décider dans un cas spécial si le traitement d'une minorité nationale a été conforme aux principes généralement reconnus comme ap-

plicables ou s'il y a lieu à intervention de la part de la Société ».

La poursuite des efforts vers la fixation de ce droit aurait d'ailleurs pour premier effet de créer une atmosphère favorable à l'observation des engagements souscrits. Elle ferait perdre à la protection des minorités un peu du caractère d'exception qui s'y attache actuellement. Elle la rendrait moins amère aux Etats qui, à un titre ou à un autre, y sont assujettis, car ils cesseraient de la considérer comme une marque de défiance, comme une humiliation, pour voir en elle un signe des temps nouveaux où, sans distinction de lieu et de puissance, la collectivité internationale entend assurer à chaque groupement ethnique, à chaque minorité de langue ou de religion, la somme des droits auxquels ils peuvent légitimement prétendre.

Mais ses conséquences seraient plus vastes encore. Elle transformerait insensiblement les situations d'exception en une situation générale, un état provisoire en un état permanent, un statut rigide et imparfait en un statut souple et satisfaisant. Les deux premiers points se passent de tout développement. Pour justifier le dernier, il suffira de signaler que les règles actuelles ont été insuffisamment polies pour être adaptées aux réalités. Leur généralisation et surtout leur application aux Grandes Puissances ne pourraient se faire sans qu'elles soient

sérieusement atténuées et minutieusement ajustées. Le problème, étudié dans toute son ampleur et toute sa complexité, recevrait une solution qui serait, par la force des choses, plus souple, plus vraie — et aussi plus juste parce qu'insensiblement elle aurait cessé d'être particulière et imposée pour devenir générale et acceptée.

Cette fixation d'un droit international de protection des minorités n'est sans doute pas d'une possibilité immédiate, en raison de la mentalité encore insuffisamment évoluée des collectivités nationales, mais nous dirons, et ce sera notre conclusion, que, quelle que soit l'importance des résultats obtenus par ailleurs en ce domaine, l'élaboration de ce droit constitue, pour les raisons indiquées, la clef véritable de tous les problèmes de minorités et doit rester par conséquent la grande tâche de la Société des Nations, le souci prédominant du Secrétariat en matière de protection des minorités.

---

## ANNEXE

---

### **Loi sur l'autonomie culturelle des minorités en Esthonie.**

En exécution du § 21 de la Constitution, les institutions d'autonomie culturelle des minorités, seront temporairement, jusqu'à la mise en vigueur d'une loi spéciale à cet effet, organisées sur les bases suivantes :

§ 1. Les institutions d'autonomie culturelle des minorités seront établies sur les bases qui sont prévues aux §§ 5, 11, 13, 14 de l'annexe à la loi du 22 juin 1917 sur l'établissement de l'autonomie (*Recueil des lois et ordonnances du gouvernement*, n° 173 du 28 juillet 1917, article 953) et dans le Règlement intérieur, adopté le 10 août 1917 par le Conseil National d'Esthonie (Maanõukogu), en vertu du § 4 de l'annexe à la dite loi, ainsi que dans la loi du contrôle provisoire de l'autonomie, du 11 octobre 1919 (*Moniteur d'Etat* n° 78, 1919). Les institutions d'autonomie culturelle, dans l'accomplissement des devoirs rentrant dans



leur champ d'action, seront soumises aux lois en vigueur, sur les mêmes bases que les administrations d'autonomie locales.

*Remarque.* — Dans le cas où les lois sus-mentionnées seraient complétées ou modifiées, ces compléments et ces modifications seront également valables sur leurs points correspondants, pour l'autonomie culturelle des minorités.

§ 2. Rentrent dans la compétence des institutions d'autonomie culturelle des minorités;

a) L'organisation, l'administration et le contrôle des établissements d'éducation publics et privés de la langue maternelle en question;

b) le soin des autres problèmes culturels de la minorité en question et l'administration des établissements et entreprises créées à cet effet.

*R marque.* — La question de l'assistance sociale des minorités sera réglée par une loi spéciale.

§ 3. Les institutions d'autonomie culturelle des minorités ont le droit d'édicter, dans les limites du § 2, des règlements obligatoires pour leurs membres, suivant l'ordre prévu au § 7 de l'annexe à la loi concernant l'introduction de l'autonomie (*Recueil des lois et ordonnances du gouvernement*, n° 173, art. 953).

§ 4. Le réseau des écoles publiques ethniques sera élaboré d'accord entre l'institution d'autonomie cul-

turelle des minorités intéressée et l'administration urbaine ou rurale correspondante et soumis à l'approbation du Gouvernement de la République sur la proposition du Ministre de l'Instruction publique. Si l'on n'arrive pas à un accord, le Gouvernement décidera définitivement de la question.

Les écoles publiques de langue maternelle des minorités, existant au moment de l'ouverture de l'activité des institutions d'autonomie culturelle, seront remises aux institutions d'autonomie culturelle de la minorité correspondante, en conservant à ces écoles leur caractère et leurs droits.

A l'ouverture d'écoles publiques ou à leur transfert aux institutions d'autonomie culturelle des minorités, le gouvernement fixera les sommes et autres obligations qui incomberont aux administrations d'autonomie locale pour l'entretien de ces écoles.

*Remarque.* -- Pour l'entretien des écoles publiques des minorités ouvertes pour les membres des minorités habitant dans les limites de plusieurs administrations d'autonomie locale, ces dernières pourront se réunir pour en supporter les frais. Si elles n'arrivent pas à s'entendre, la part incombant à chacune d'elles sera fixée, s'il s'agit de communes, par l'administration du district, et, s'il s'agit de districts et de villes, par le Gouvernement.

§ 5. Les organes de l'autonomie culturelle des

minorités seront le Conseil culturel et l'administration culturelle de nationalité correspondante. Leur siège sera dans la capitale de la République.

Pour la solution et le règlement des questions locales, le Conseil culturel des nationalités respectives créera, en tant que de besoin, des collèges locaux de culture et de prévoyance sociale, dont le champ d'action sera le district, les villes y comprises.

Avec l'assentiment du Gouvernement, il pourra être créé un collège commun de culture et de prévoyance sociale pour plusieurs districts.

§ 6. Les bases financières des institutions d'autonomie culturelle sont :

a) les sommes allouées selon la loi par l'Etat pour l'entretien des écoles publiques primaires et secondaires;

b) les sommes et charges incombant aux administrations d'autonomie locale pour l'entretien des écoles publiques primaires et secondaires, aux conditions et dans la mesure fixée par la loi;

c) Les subventions allouées par l'Etat et les administrations d'autonomie pour l'accomplissement des devoirs culturels;

d) les impôts publics qui sont, au besoin, mis par le Conseil national, à la charge des membres des minorités respectives, dans la mesure et sur la base prévues au budget, et confirmées par le Gouvernement

sur la proposition commune des Ministres des finances et de l'Instruction publique ;

e) les dons, collectes, legs, héritages et revenus des biens ou entreprises appartenant à ces minorités.

§ 7. Les administrations d'autonomie locale sont dispensées, envers les membres des minorités nationales, des obligations relatives à l'instruction publique qui, aux termes de la présente loi, passent à la charge des institutions d'autonomie culturelle des minorités.

§ 8. Comme minorités, dans le sens de la présente loi, seront considérées les nationalités allemande, russe et suédoise, ainsi que les minorités habitant sur le territoire de l'Esthonie, dont le chiffre global n'est pas inférieur à 3.000.

§ 9. L'appartenance à une institution d'autonomie culturelle est fixée par le registre de nationalité dans lequel peuvent se faire inscrire les citoyens, âgés d'au moins 18 ans et appartenant aux nationalités mentionnées au § 8.

Les enfants, de moins de 18 ans, de membres enregistrés d'une minorité, seront considérés comme appartenant à la même minorité que leurs parents. Si les parents sont de nationalités différentes, la nationalité des enfants sera déterminée d'un commun accord entre les parents. Si ceux-ci n'arrivent pas à un accord, l'enfant appartiendra à la nationalité du père. Les enfants mineurs de membres d'une minorité,

lorsqu'ils atteindront l'âge de 18 ans, seront considérés, comme n'appartenant pas à cette minorité, s'ils ne se sont pas fait enregistrer dans le délai d'une année.

§ 10. Seront rayés du registre de nationalité les membres de la minorité :

- a) décédés;
- b) ayant perdu la citoyenneté esthonienne;
- c) ayant quitté de leur propre gré l'organisation d'autonomie culturelle de la minorité.

*Remarque 1.* — Les membres des minorités qui, en vertu des points *b* et *c*, ont quitté leur minorité, seront obligés de remplir jusqu'à la fin de l'année budgétaire les obligations financières qui leur incombent en qualité de membre de la minorité. Tout membre désirant, de son propre gré, quitter la minorité à laquelle il appartient, sera tenu d'en aviser par écrit au moins 6 mois à l'avance.

*Remarque 2.* — Les institutions d'autonomie culturelle des minorités auront le droit de refuser un nouvel enregistrement (§ 9) des membres qui auront quitté leur minorité suivant le point *c*.

§ 11. Seront considérés comme membres d'une minorité ayant droit de vote, les citoyens majeurs inscrits sur le registre de la nationalité et ayant droit de prendre part aux élections des corps représentatifs d'autonomie.



§ 12. La participation des membres des minorités aux institutions d'autonomie culturelle de leur nationalité ne les dispense pas de leurs devoirs civiques ni de leurs obligations envers les administrations d'autonomie locale.

§ 13. Si les membres des minorités, pour des motifs urgents ou avec l'assentiment des institutions d'autonomie culturelle de leur minorité, utilisent les institutions publiques de l'Etat ou des administrations d'autonomie locale, dans le domaine qui est confié aux institutions de l'autonomie culturelle des minorités, et pour lequel celles-ci d'après le § 6, points *a, b, c*, reçoivent des fonds d'entretien ou des subventions, les institutions de l'autonomie culturelle des minorités seront obligées de faire face aux dépenses occasionnées de ce fait.

§ 14. Le Conseil culturel pourra être dissout par décision du Gouvernement. Les nouvelles élections devront être terminées dans les trois mois, à compter du jour de la dissolution. Dans l'intervalle, les organes exécutifs du Conseil culturel dissout continueront à remplir leurs fonctions.

§ 15. Les institutions de l'autonomie culturelle des minorités cesseront leur activité :

*a)* si cela est jugé nécessaire par la majorité des  $\frac{2}{3}$  du nombre légal des membres du Conseil culturel de la minorité correspondante;

b) si le nombre des membres d'une minorité devient inférieure à 3.000, ou si le nombre des citoyens majeurs inscrits sur le registre de nationalité tombe au-dessous de la moitié du nombre total des membres majeurs de cette minorité, tel qu'il résulte du dernier recensement de la population.

La cessation d'activité a lieu suivant les règlements établis par le Gouvernement de la République.

§ 16. Les minorités, désirant créer des institutions d'autonomie culturelle, en feront part au Gouvernement de la République soit par leurs représentants, soit par leurs organisations culturelles.

§ 17. Pour la conduite des élections du premier Conseil culturel, le Gouvernement de la République, dans les deux semaines qui suivront la réception de la communication faite conformément au § 16, chargera les administrations d'Autonomie qui tiennent les listes des citoyens ayant droit de vote, de dresser, dans le courant du mois suivant la réception de la prescription, une liste spéciale des membres de la minorité ayant droit de vote, d'après les données dont disposent les administrations d'autonomie et sur la base des déclarations particulières des citoyens relativement à leur nationalité.

*R. marque I.* — Le Gouvernement de la République ainsi que le Président du Comité central des élec-

tions (§ 21) pourront nommer leurs représentants dans chacune des administrations dressant les listes électorales.

*Remarque 2.* — En prenant en considération le nombre approximatif des membres de la minorité correspondante dans les différentes communes, le Gouvernement de la République pourra, par voie d'ordonnance, transférer à d'autres administrations d'autonomie les obligations prévues au § 17, aux lieu et place des administrations communales.

§ 18. Chaque citoyen inscrit sur le registre des électeurs d'une minorité aura le droit, dans les deux mois de la publication de la liste, d'en faire rayer son nom. Les élections auront lieu à l'expiration de ce délai. Les citoyens non rayés de la liste électorale seront inscrits sur le registre de nationalité mentionné au § 9.

§ 19. Si, à l'expiration du délai prévu au § 18, le nombre des citoyens majeurs d'une minorité, enregistrés suivant le § 17, est inférieur à la moitié du nombre total des citoyens majeurs appartenant à cette nationalité, selon le dernier recensement, les élections n'auront pas lieu et la minorité ne pourra présenter à nouveau la communication prévue au § 15 qu'à l'expiration d'un délai de 3 ans.

§ 20. Les réclamations se rapportant à la compo-

sition des listes électorales seront présentées de la même manière que les réclamations concernant les listes des citoyens ayant droit de vote (§ 24).

§ 21. Pour la fixation, la surveillance et l'organisation des élections, il sera, pour chaque nationalité en ayant exprimé le désir selon le § 16, fondé un Comité central composé d'un président, qui devra appartenir à la minorité en question, d'un juge désigné par la Cour d'appel et d'un autre membre nommé par le Gouvernement de la République. Le candidat à la présidence sera soumis à l'agrément du Gouvernement en même temps que la communication prévue au § 16.

§ 22. Le nombre des membres du Conseil culturel d'une minorité sera fixé par le Gouvernement de la République; pourtant ce nombre ne pourra être inférieur à 20 ni supérieur à 60.

§ 23. Sur la base des projets préliminaires du Comité central, le Gouvernement promulgue, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, les ordonnances relatives à l'élection du Conseil culturel de la minorité et aux circonscriptions électorales, fixe pour chaque circonscription particulière le nombre des membres du Conseil culturel et fonde les Comités locaux d'élection nécessaires pour la conduite des élections.

§ 24. Les élections seront faites dans chaque circonscription électorale sur la même base que celles du Conseil de district. Le Conseil culturel sera élu pour 3 ans. Les réclamations concernant les élections seront présentées sur les mêmes bases que celles relatives aux élections au Conseil de district.

Les résultats des élections seront publiés par le Comité central dans le *Moniteur d'Etat*.

§ 25. Si le nombre des électeurs ayant pris part aux élections est inférieur à la moitié des citoyens portés sur les listes électorales de la minorité intéressée, le Conseil culturel ne sera pas convoqué et la minorité ne pourra présenter à nouveau la communication prévue au § 16 qu'à l'expiration d'un délai de trois ans.

§ 26. Si plus de 50 % des personnes, ayant droit de vote, ont participé aux élections (§ 11), le président du Comité central convoquera le Conseil culturel après la publication du résultat des élections, il l'ouvrira et le présidera jusqu'à l'élection de la présidence, après quoi prendront fin les attributions du Comité central.

§ 27. Le Conseil national décidera en premier lieu, s'il veut commencer à réaliser l'autonomie culturelle sur les bases de la présente loi et des ordonnances établies en conformité avec celle-ci par le Gouvernement de la République. Dans le cas où une ma-



majorité des 2/3 du nombre légal des membres du Conseil culturel déciderait de réaliser l'autonomie culturelle, le Gouvernement de la République, sur la communication qui lui en sera faite par le Conseil culturel, proclamera, dans un délai de 2 semaines, ouverte l'activité de l'autonomie culturelle de la minorité en question.

Mais si la décision mentionnée est prise avec une moindre majorité, ou si l'on a décidé de renoncer à la réalisation de l'autonomie culturelle, le Conseil culturel se dissoudra et la Minorité ne pourra présenter à nouveau la communication prévue au § 16 qu'à l'expiration d'un délai de trois ans.

§ 28. Les dépenses résultant de la préparation et de l'établissement des listes électorales seront supportées par les institutions respectives d'autonomie, tandis que les frais d'organisation et d'exécution des élections du premier Conseil culturel resteront à la charge de l'Etat. Les dépenses occasionnées par de nouvelles élections ou les réélections seront à la charge de la minorité intéressée.

§ 29. Toutes les ordonnances nécessaires pour l'entrée en fonctions des institutions d'autonomie culturelle seront publiées par le Gouvernement de la République dans le délai de quatre mois après la mise en vigueur de la présente loi.

§ 30. Le Gouvernement de la République promul-

guera, en cas de nécessité et d'une manière particulière pour chaque minorité, les ordonnances nécessaires à la création, sur les bases sus-mentionnées, des institutions de l'autonomie culturelle des minorités, à l'établissement des registres de leurs membres, ainsi qu'à l'exécution des lois s'y rapportant, à la formation, dans leurs lignes générales fondées sur ces lois, des institutions d'autonomie culturelle des minorités et au contrôle de leur activité.

§ 31. Le Gouvernement de la République aura le droit d'organiser, par voie d'ordonnance et conformément aux principes de cette loi, l'autonomie culturelle des citoyens de nationalité esthonienne, dans les limites administratives des autonomies locales où la minorité ethnique constitue la majorité.

---

## TABLE DES MATIÈRES

---

Introduction .....	7
--------------------	---

### PREMIERE PARTIE

#### Fixation des obligations internationales des Etats baltiques.

1° De la Finlande .....	16
2° De l'Esthonie, de la Lettonie et de la Lithuanie	20
a) Lithuanie .....	24
b) Esthonie, Lettonie .....	32

### DEUXIEME PARTIE

#### Etude critique.

1 <sup>re</sup> Section. — Utilité et efficacité de l'action de la Société des Nations .....	56
2 <sup>e</sup> Section. — Critique de cette action .....	61
a) Son uniformité .....	61
b) Absence d'un titre suffisant .....	81
c) Absence d'un droit général de pro- tection des minorités .....	101
Conclusion .....	115

---